

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La Institucionalidad electoral en México y la construcción de la
confianza: una reflexión desde la gobernanza**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Heberto Barrera Fortoul

Director

Aldo Muñoz Armenta

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN MÉXICO Y LA
CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA: UNA REFLEXIÓN DESDE LA
GOBERNANZA**

HEBERTO BARRERA FORTOUL

Director de la Tesis

DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Madrid, 2016

AGRADECIMIENTOS

Los grandes proyectos en la vida son imposibles sin el apoyo de los seres que más nos aman, impulsan y procuran nuestro crecimiento y desarrollo, agradezco a mis padres Gabriela y Rogelio por haber hecho de mí la persona que soy, mi amor, reconocimiento y admiración permanente y mi responsabilidad y orgullo por ser su hijo mayor.

Agradezco a Gabriela, Rogelio y Gabriel, mis queridos y entrañables hermanos, que me han acompañado a lo largo de la vida en las incontables campañas y empresas que hemos abordado juntos, pero mejor aún, en la construcción diaria de un futuro de apoyo que compartiremos siempre como la gran familia que somos. A ustedes mil gracias.

Compartir los mismos intereses, visión y sueños, pero sobre todo el poder ir construyéndolos día con día es una de las dichas más maravillosas en la vida, Alejandra Peralta reconozco con profunda gratitud, la claridad, motivación e impulso que has dedicado a este esfuerzo académico, pero sobre todo te agradezco por compartir tu vida conmigo, con tu amor, presencia y esencia lograremos juntos nuestros más grandes anhelos.

Constancia, tenacidad y claridad en pensamiento y acción, sin su ejemplo habría sido complejo descubrir mi vocación de servicio y entrega al prójimo; sus pasos y la construcción de una carrera de largo y profundo alcance me han servido de inspiración y me han comprometido a no desistir a pesar de las adversidades, mucho de este trabajo se ha hecho realidad gracias a tus palabras de aliento en el momento oportuno, gracias Heberto Barrera Velázquez por tu trayectoria, tu confianza y tu persistente apoyo.

Un trabajo de investigación doctoral como el presente sería imposible sin el apoyo, asesoría y consejo de innumerables personas, a todos ellos y en con el afán de no omitir a ninguno, expreso mi más sincero reconocimiento por su paciencia, insistencia y dedicación, así como por los aportes científicos, académicos y metodológicos que enriquecieron mis puntos de vista e hicieron mucho más sólido e interesante este documento. A todos ustedes, muchas gracias.

ÍNDICE

ABSTRACT	15
RESUMEN	21
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	27
1.1 EPISTEMOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	31
1.2 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	32
1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	33
1.3.1 Pregunta General	33
1.3.2 Pregunta Específica	33
1.4 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	33
1.5 HIPÓTESIS	34
1.6 OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN.....	34
1.6.1 Objetivo General	34
1.6.2 Objetivo Específico	34
1.7 CONTRIBUCIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	34
1.7.1 Contribución teórica.....	34
1.7.2 Contribución práctica	35
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	37
2.1 GOBERNANZA.....	37
2.2 MODELOS TEÓRICOS DE GOBERNANZA	41
2.2.1 Teoría de Administración de Redes	41
2.2.2 Teoría de Delegación	43
2.2.3 Teoría Interpretativa social	46
2.2.4 La Escuela de Racionalidad Limitada.....	48
2.2.5 Teoría de Cultura Institucional.....	49
2.3 ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA	51
2.4 MODELACIÓN DEL CONSTRUCTO GOBERNANZA	57
2.4.1 Eficacia/confianza	58
2.4.2 Gobernanza y Democracia	60
2.4.3 Gobernanza y Globalización	62

2.5 DILEMAS EN UN SISTEMA DE GOBERNANZA	65
2.5.1 Legitimidad	65
2.5.2 Colaboración	66
2.5.3 Participación.....	67
2.5.4 Liderazgo.....	67
2.5.5 Gestión de redes	69
2.5.6 Inclusión social.....	70
2.5.7 Construcción de capacidad.....	71
2.5.8 Descentralización	72
2.5.9 Regulación.....	72
2.5.10 Sustentabilidad	73
2.6 CONFIANZA INSTITUCIONAL EN MÉXICO	74
2.6.1 Confianza e Instituciones Políticas	77
2.6.2 La Confianza como Relación de Intercambio	82
2.6.3 Instituciones Democráticas y Confianza	88

CAPÍTULO III. ANÁLISIS CONTEXTUAL: LEGISLACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO Y LOS AVANCES DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA (1929-1988)

3.1 FASES DEL DESARROLLO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN MÉXICO...	99
3.2 ¿QUÉ ES LA OPOSICIÓN POLÍTICA?	102
3.3 LA OPOSICIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	104
3.4 PUNTO DE PARTIDA: LA HEGEMONÍA PARTIDISTA DEL PRI (1929-1977)	107
3.5 LA HEGEMONÍA DEL PRI Y LA GESTIÓN ELECTORAL OFICIALISTA .	110
3.6 LA LEY ELECTORAL DE 1946 Y FEDERALIZACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LAS ELECCIONES.....	112
3.7 LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1946-1952: HEGEMONÍA Y REPRESIÓN.....	114
3.8 LOS ALCANCES DE LA OPOSICIÓN EN EL CONTEXTO DEL PERIODO DE HEGEMONÍA	119
3.9 HEGEMONÍA CON APERTURA POLÍTICA Y PLURALISMO LIMITADO (1977-1988)	126

3.10 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL CONDICIONADA	126
3.11 OPOSICIÓN GENUINA VS OPOSICIÓN SIMULADA	127
3.12 PARTIDOS POLÍTICOS COMO ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO.....	129
3.13 LA AUTORIDAD ELECTORAL Y LA CONTINUIDAD DEL CONTROL POLÍTICO AUTORITARIO	130
3.14 UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS Y RECLUTAMIENTO DE PERSONAL.....	131
3.15 LAS CASILLAS Y LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES.....	132
3.16 PADRÓN ELECTORAL Y CREDENCIAL PARA VOTAR	133
3.17 LA DEBACLE ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA DEL RÉGIMEN (1982- 1988)	135
3.18 LAS ELECCIONES DE 1988 Y EL FIN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DEL AUTORITARISMO	137
3.19 FIN DE HEGEMONÍA Y EL ARRIBO DE LA PLURALIDAD Y LA COMPETITIVIDAD	142
3.20 REFORMA POLÍTICA A FONDO	144
3.21 OPOSICIÓN, ELECCIONES COMPETITIVAS Y CONFIANZA POLÍTICA	145
3.22 OPOSICIÓN PARTIDISTA Y CAMBIO POLÍTICO.....	145
3.23 EL TRANSITAR DEL PARTIDO GOBERNANTE A LA OPOSICIÓN	146
3.24 MAYORÍA OPOSITORA Y GOBIERNO MINORITARIO.....	147
3.25 LA OPOSICIÓN PARTIDISTA Y PODER LEGISLATIVO.....	151
3.26 EL GOBIERNO DIVIDIDO	153
3.27 LA DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DE LA TRANSICIÓN Y EL CAMBIO POLÍTICO	158

CAPÍTULO IV. SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO.....	169
4.1 GOBERNANZA ELECTORAL	169
4.2 ANTECEDENTES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	176
4.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL	178

4.4 DIMENSIÓN ÉTICA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO	190
4.4.1 Inclusión social y Sostenibilidad en la institucionalidad federal electoral...	190
4.4.2 La Participación en la Institucionalidad Federal Electoral	192
4.4.3 La Construcción de Capacidades en la Institucionalidad Federal Electoral	193
4.5 DIMENSIÓN NORMATIVA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO	195
4.5.1 La Regulación en la Institucionalidad Federal Electoral	195
4.5.2 La Descentralización en la Institucionalidad Federal Electoral	196
4.5.3 La Colaboración en la Institucionalidad Federal Electoral	197
4.5.4 La Gestión de Redes en la Institucionalidad Federal Electoral.....	199
4.5.5 El Liderazgo en la Institucionalidad Federal Electoral	201
4.6 MODELO SISTÉMICO DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL.....	201

CAPÍTULO V. ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

5.1 HERMENÉUTICA.....	205
5.2 MÉTODO	208
5.2.1 Documentos y Técnica de Análisis	211
5.3 METATEXTO.....	212

CAPÍTULO VI. FACTORES CRÍTICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO ...

6.1 DINÁMICA DE LA GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL.....	217
6.1.1 Valores	217
6.1.2 Estructura	218
6.1.3 Independencia	220
6.1.4 Decisión/Confianza	221
6.1.5 Transparencia	226
6.1.6 Estrategia.....	227

6.1.7 Financiamiento	231
6.1.8 Ciudadanía.....	231
6.1.9 Comunicación	232
6.1.10 Decisión.....	235
6.1.11 Información	237
6.1.12 Democracia	238
6.2 COYUNTURA 2000	241
6.3 COYUNTURA 2006	247
6.4 COYUNTURA 2012	251
6.5 DINÁMICA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO 2000-2012	254
6.6 LA REFORMA ELECTORAL DE 2014.....	261
6.6.1 Gobierno de Coalición	262
6.6.2 Un Instituto Electoral “Nacional” y la Desaparición del IFE	262
6.6.3 Modificaciones en el Sistema de Partidos.....	265
6.6.4 Anulación de Elecciones si se Rebasa el Tope Campaña	266
6.6.5 El Gasto no Autorizado en Medios se Sanciona con Anulación de Elecciones	266
6.6.6 Reección de Diputados y Presidentes Municipales.....	267
6.6.7 Consulta Popular	268
CAPITULO VII. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES	269
7.1 CONCLUSIONES	269
7.2 CONTRIBUCIONES	275
BIBLIOGRAFÍA	277
ANEXOS	291

TABLAS

Tabla 1. Cuatro tipos de cultura institucional.....	50
Tabla 2. Niveles de confianza interpersonal en América Latina.....	80
Tabla 3. Niveles de confianza institucional en América Latina.....	81
Tabla 4. Vertientes teóricas de la Confianza en las Ciencias Sociales.....	86
Tabla 5. Niveles de confianza institucional en México (2001-2011).....	92
Tabla 6. Experiencia Política de los Diputados en América Latina.....	97
Tabla 7. Candidatos y resultados de las elecciones presidenciales de 1946.....	115
Tabla 8. Resultados electorales de la elección presidencial de 1958.....	117
Tabla 9. Resultados electorales de la elección presidencial de 1964.....	118
Tabla 10. Resultados electorales de la elección presidencial de 1970.....	118
Tabla 11. Resultados electorales de la elección presidencial de 1976.....	119
Tabla 12. Evolución de la votación nacional en elecciones federales (1946 -1961*	123
Tabla 13. Evolución de la votación nacional (1964 - 1970)*.....	124
Tabla 14. Distribución de curules por partido político en la Cámara de Diputados (1964 - 1976)	125
Tabla 15. Distribución de curules por partido político en la Cámara de Diputados (1979 -1985)	128
Tabla 16. Votos y equilibrios de los comisionados de la CFE*	130
Tabla 17. Evolución de la votación nacional (1988-1991)*.....	141
Tabla 18. Asignación de curules de la Cámara de Diputados para el periodo 1988- 1991	141
Tabla 19. Representación política de la Cámara de Diputados en 1994*	143
Tabla 20. Evolución de la oposición partidista de la Cámara de Diputados 1963 - 2003 en porcentaje de curules	154
Tabla 21. Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Diputados, 1988 - 2003 en porcentaje de curules	155
Tabla 22. Fortaleza del partido del presidente.....	156
Tabla 23. Elementos que integran la Gobernanza Electoral.....	170
Tabla 24. Estructura organizativa del IFE.....	173
Tabla 25. Confianza electoral de 1988 y 1991 ¿Cree usted que se respetará el voto en la próxima elección?.....	174

Tabla 26. Sistema de Gobernanza en el Instituto Federal Electoral	203
Tabla 27. Meta texto para el análisis de la gobernanza en los procesos electorales de 2000 y 2006 en México	215

FIGURAS

Figura 1. Factores y dilemas de la gobernanza.....	64
Figura 2. Red semántica de elementos críticos en el proceso electoral federal de 2000	246
Figura 3. Red semántica de elementos críticos en el proceso electoral federal de 2006	250
Figura 4. Red semántica de elementos críticos en el proceso electoral federal de 2012	253
Figura 5. Dinámica de la gobernanza de la institucionalidad electoral federal de presidente de México 2000, 2006 y 2012. Las líneas continuas representan una relación de asociación y las punteadas una contradicción.....	260

SIGLAS

ACE Administración y costo de elecciones
AMLO Andrés Manuel López Obrador
CEN Comité Ejecutivo Nacional
CFE Comisión Federal Electoral
CFVE Comisión Federal de Verificación Electoral
COFIPE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPVF Credencial Para Votar con Fotografía
ENCUP Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
EZLN Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FDN Frente Democrático Nacional
FPPM Federación de Partidos del Pueblo Mexicano
IDEA Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral,
IFE Instituto Federal Electoral
IFES Fundación Internacional para Sistemas Electorales
INEGI Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
LFOPE Ley Federal de Operaciones y Procedimientos Electorales
OGE Organismo de Gestión Electoral
PAN Partido Acción Nacional
PARM Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM Presidencia del Consejo de Ministros
PDM Partido Democrático Mexicano
PFCRN Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PNM Partido Nacionalista Mexicano
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PP Partido Popular
PPS Partido Popular Socialista
PRD Partido Revolucionario Democrático
PREP Programa Estadístico Predeterminado
PRI Partido Revolucionario Institucional
PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad

PT Partido del Trabajo

PVEM Partido Verde Ecologista Mexicano

SPE Servicio Profesionales Especializados

TCE Tribunal de lo Contencioso Electoral

TEPJF Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ABSTRACT

“Electoral Institutions in México and the building of trust: a reflection from governance” is a profound work of research that aims to create a framework that allows an analysis of Mexico’s electoral reality in the past decades, based on considerations that have enabled it to build trust among citizens beyond the legal and institutional framework to reach an electoral democracy that has a large citizen component, which transcends political parties and can definitely be approached from the governance.

This thesis at first describes the dimensions of the key factors that are deployed in a system of electoral governance in a framework of democratic institutions that allow effective interaction and management of values that favor the citizenship’s confidence in the federal electoral processes. Here is where the scope of the research is defined, and in those terms a thorough bibliographic research was carried out to allow us to study the foundation of the governance systems in order to establish a metadata, the authors and bibliographic references that will lead us to the formulation of a model of electoral institutional governance system that can identify the dimensions that best represent the reality of federal electoral processes in Mexico; so the specific research question emerges: What are the dimensions of the critical factors that define governance of electoral institutions? Both the research problem and hypothesis are presented: analyze in terms of governance, institutional and administrative elements of the electoral processes in Mexico in 2000, 2006 and 2012, making it possible for it to be considered a highly reliable entity, in terms of electoral processes; prior to the creation of the Federal Electoral Institute, it became necessary to build a normative design that would provide confidence to party leaders and citizens with regard to the organization of national elections.

Subsequently in the theoretical framework both the concepts and theoretical models of governance are researched, analyzed and interpreted such as network management theories, institutional culture, social interpretation and the school of bounded reality.

It is established that governance refers to theories that deal with social coordination problems, the nature of patterns of governance rules and dilemmas that emerge from them and that in turn require new strategies; within dilemmas addressed in this research we can

highlight legitimacy, collaboration, participation, network management, social inclusion, capacity building and decentralization.

In the next chapter the phases of development of political opposition in Mexico are linked to an analysis of how electoral institutions evolve in relation to the political regime.

In reference to the historical transformation of Mexico's electoral institutions after the promulgation of the 1917 Constitution, electoral bodies are described and analyzed. These are based on the registration board and the polling stations responsible for organizing and qualifying election processes for President of the Republic and Members of Congress. The problems here is that this institutionalism was exercised by public officials who had no autonomy on their actions. Another key moment in Mexico's history was the enactment of the Federal Electoral Act in 1946; this legislation created the Federal Commission for Electoral Monitoring that in 1973 was replaced by the Federal Electoral Commission, whose uniqueness lies in the participation of representatives of all legally registered political parties. Until 1996, the electoral management body in Mexico was chaired by the Secretary of the Interior, prompting government intrusion by systematically interceding on behalf of his party and encouraging distrust of both citizens and opposition leaders.

A decisive step was taken in 1989 when the Federal Electoral Institute was created, in compliance with the reforms that made the enactment of the Federal Code of Electoral Institutions and Procedures.

The electoral governance and the governance process are analyzed in the fourth chapter, which states that governance should be inherent to democratic processes; this implies that certain requirements are met, among the most significant are the autonomy of civil society movements and organizations from the political apparatus. In order to avoid the maximization of benefits that politicians and administrators get when institutional environments are weak when imposing limits, functionality and the opening of the government structure is necessary. This is explained and further analyzed in the investigation about the origin of the Federal Electoral Institute, its General Council historical evolution and the ethical dimension of Mexico's governance system and electoral institution from the perspective of social inclusion and sustainability and the construction of institutional capacities.

This can not be understood without analyzing the normative dimension of the governance system in Mexico's electoral institutions, that is why the key points of electoral governance bodies design are studied, from which the following requirements are emphasized: 1) Formal Independence from the corresponding agency, guaranteed on the following elements: a) Collegiate procedure and under meritocracy schemes for appointments, b) long periods of office for members of the board, c) renewal of board members in stages, d) autonomous appointment of the chairman of the board and e) voice and vote of board members in council decisions; 2) Professionalization of electoral administration under the following assumptions: a) Executive structure of the electoral administration, accompanied by collegial practices, this would include working committees, b) legal prescription and regulation of a professional service system. Regulations to meet these requirements are discussed in this research on the following sections: regulation, decentralization, collaboration, network management and leadership in the federal electoral institutions.

The fifth chapter clearly explains the hermeneutic research process that allowed the interpretative analysis of Mexico's electoral institutions, as well as the method, the documents and analysis techniques used, which enabled to combine from the model of electoral governance and the components of the system, a Metadata. The Metadata is built based on the systemic modeling of governance, establishing its most probable dilemmas as guides to be erected as driving or constructing factors.

The sixth chapter addresses citizen factors that determine the building of trust in electoral institutions in México covering values perceived as indispensable and inalienable for society and its link to the objectives of electoral institutions; the structure thereof and its historical evolution to the present day; the legal basis and its relationship with both the legislative and judicial powers that strengthen it.

The second part of the sixth chapter analyzes the controverted presidential elections of 2000, 2006 and 2012 and makes a clear description of the elements under which these contentions were developed, their results and impact were felt both in the federal electoral institutions and the general public policy. Semantic networks were generated from the critical elements in the electoral processes mentioned above, which schematically can

provide the constituent elements of electoral confidence, its actors and their various relationships.

To close this chapter, the dynamics of the Mexico's electoral institutions governance system between the years 2000-2012 are described and the complexity that building, understanding and consolidating this system has represented is analyzed. In this sense it was appropriate to include in this research the Electoral Reform of 2014 which provides for: the establishment of the National Electoral Institute; the possibility that a coalition government is formed; the transformation of the Attorney General's Office to the Attorney General of the Republic; promoting constitutional autonomy of the National Council for Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL); the re-election of Senators and Deputies of the Mexican Congress, who may be reappointed for up to two or four consecutive periods respectively; the re-election of local legislators and members of city councils; the increase from 2 to 3% minimum required percentage of the national vote for political parties to retain their registration; imposed on political parties the obligation to ensure gender parity in nominations to federal and local legislators. Some of these modifications have been historical matter of debate which has been evident throughout this thesis.

The seventh and last chapter shows the conclusions and contributions that came from this process of research and analysis and the construction of this paper among which include the modeling of the system of electoral governance that allows us to objectively discuss the scope and limitations of the dynamics and complex federal election processes, and identification of key factors to support investigators and academics in the discussion and analysis of future elections. Being electoral practice dynamic, uncertain and elusive, it is considered essential to pay attention, size and if possible, manage emergencies and joints that could arise. Instability of interaction between political leadership and citizen development described in the governance system must be methodologically foreseen.

With this research, the academic field is enriched with elements that help define more specific models that explain the structure and evolution of each of the subsystems mentioned in our model. This research will also provide the basis for the proposal and implementation of instruments that assess the dimensions of each factor that enables the design of efficient models of governance systems of electoral processes.

Words

Mexico / Elections / Governance / Trust / Political Parties / Electoral Institutions

RESUMEN

La “Institucionalidad electoral en México y la construcción de la confianza: una reflexión desde la gobernanza” es un profundo trabajo de investigación que tiene el propósito de conformar un marco que permita un análisis de la realidad electoral que se ha dado en México durante las últimas décadas, a partir de consideraciones que han permitido construir la confianza en la ciudadanía más allá del marco jurídico, legal e institucional, para llegar a una democracia electoral que tiene un amplio componente ciudadano, que trasciende lo partidista y que ineludiblemente se puede abordar desde la gobernanza.

La presente tesis doctoral en un primer momento describe las dimensiones de los factores clave que se despliegan en un sistema de gobernanza electoral en un marco de institucionalidad democrática que permite la interrelación y gestión efectiva de los valores que favorecen la confianza de la sociedad y la ciudadanía en los procesos electorales de corte federal. Aquí se establecen los alcances de la investigación, se hace notar que se realizó una investigación bibliográfica acorde y puntual que permite comenzar con los documentos bases para el estudio de los sistemas de gobernanza a fin de poder establecer un metatexto, así como a los autores y referencias bibliográficas que permiten, con posterioridad la formulación de un diseño de modelo de sistema de gobernanza institucional electoral que pueda identificar las dimensiones manifiestas que mejor representan la realidad de los procesos electorales en México a nivel federal; con lo que se desprende la pregunta específica de la investigación ¿Cuáles son las dimensiones de los factores críticos que definen la gobernanza de una institucionalidad electoral? También se presentan tanto el problema de la investigación, como su hipótesis: analizar en términos de gobernanza, elementos institucionales y administrativos del organismo electoral en México, en el proceso electoral 2000, 2006 y 2012, que hagan posible que la consideren como una entidad altamente confiable, en lo relativo a los procesos electorales; que en el marco de una institucionalidad precaria en el ámbito electoral, previo a la creación del Instituto Federal Electoral, se hizo necesario construir un diseño normativo que le diera confianza a los dirigentes partidistas y a los ciudadanos en lo relativo a la organización de elecciones nacionales, respectivamente.

Posteriormente se aborda el marco teórico en el cual se investigan, analizan e interpretan tanto los conceptos como los modelos teóricos de gobernanza, en el que se abordan las

teorías de administración de redes; de delegación; interpretativa social; cultura institucional y; la escuela de racionalidad limitada.

Se establece que la gobernanza se refiere a teorías que tratan de problemas de coordinación social, la naturaleza de patrones de las reglas de gobierno y los dilemas que de ellos emergen y que a su vez requieren de nuevas estrategias; dentro de los dilemas que se abordan en esta investigación destacan los de legitimidad; colaboración; participación; gestión de redes; inclusión social; construcción de capacidad y descentralización.

En un siguiente capítulo el documento considera las fases del desarrollo de la oposición política en México y se vincula a un análisis de la forma como evolucionan las instituciones electorales en relación con el régimen político.

Como referencia a la transformación histórica de la institucionalidad electoral en México a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se describe y analiza históricamente los organismos electorales que parten de la Junta Empadronadora, y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión. Desde aquí se destaca el problema de que esta institucionalidad era ejercida por funcionarios públicos que no tenían ninguna autonomía. Otro momento clave fue la promulgación de la Ley Federal Electoral, en 1946. Esta legislación crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que fue sustituida en 1973 por la Comisión Federal Electoral, cuya singularidad radica en que participan los representantes de todos los partidos políticos con registro legal. Hasta 1996, el órgano de gestión electoral en México, fue presidido por el Secretario de Gobernación, lo que generó intromisión del gobierno, intercediendo sistemáticamente en favor de su partido y sembrando y alentando la desconfianza de los ciudadanos y de los líderes de la oposición.

En 1989 se dio un paso decisivo al crearse el Instituto Federal Electoral, en cumplimiento de las reformas que hicieron posible la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este recuento tiene como sustento teórico el proceso de la gobernanza y de la gobernanza electoral, mismo que se analiza en el cuarto capítulo donde se señala que debe ser

consustancial a los procesos democráticos; esto implica que se cumplan ciertos requisitos, entre los más significativos están: la autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del estado, sobre la base del juego que tenga como centro a la política democrática con el fin de fortalecer el poder de la dirección pública. También es necesaria la apertura de la estructura y funcionalidad del estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores cuando los ambientes institucionales son débiles para conseguir imponer normas. Lo anterior se explica y profundiza en la investigación acerca del origen del Instituto Federal Electoral, la evolución histórica de su Consejo General y aborda la dimensión ética del sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral en México desde las perspectivas de inclusión social y sustentabilidad, la magnitud y profundidad de la participación en la institucionalidad federal electoral y; algo muy importante que ha sido la construcción de capacidades institucionales.

Lo anterior no se puede entender sin analizar la dimensión normativa del sistema de gobernanza en la institucionalidad electoral de México, es por eso que en este sentido se estudian los puntos clave del diseño de los órganos de la gobernanza electoral, de donde se distinguen y precisan los siguientes requisitos: 1) Independencia formal del organismo correspondiente, garantizada en función de los siguientes elementos: a) procedimiento colegiado y bajo esquemas de meritocracia para los nombramientos; b) periodos largos en el cargo de los integrantes del consejo directivo; c) renovación del consejo directivo en forma escalonada d) designación autónoma del presidente del consejo directivo; y e) voz y voto de los integrantes del consejo colegiado en las decisiones y; 2) Profesionalización de la administración electoral bajo las siguientes premisas: a) estructura ejecutiva del organismo electoral, acompañada de prácticas colegiadas; b) ello incluiría las comisiones de trabajo y las direcciones ejecutivas definidas en la ley; b) prescripción legal y regulación de un sistema de servicio profesional. La normatividad para cumplir con estos requisitos se analiza en esta investigación desde los siguientes apartados: la regulación, la descentralización, la colaboración, la gestión de redes y el liderazgo en la institucionalidad federal electoral.

En el quinto capítulo se explica con claridad académica el proceso investigativo hermenéutico que permitió el análisis interpretativo de la Institucionalidad Electoral en

México, así como el método, los documentos y las técnicas de análisis utilizadas, que permitieron conjuntar, a partir del modelo de gobernanza electoral, una vez identificados y definidos los componentes del sistema un Metatexto. En esta investigación el Metatexto se construye fundamentado en la modelación sistémica de la gobernanza, estableciendo como guías a sus dilemas más probables que se erijan como factores motrices o factores tractores más probables.

El sexto capítulo aborda en una primera parte, los factores ciudadanos más determinantes en la construcción de la confianza en las instituciones electorales de México, que abarcan los valores percibidos como indispensables y tal vez irrenunciables por la sociedad y su vinculación con los objetivos de las instituciones electorales; la estructura propia de los mismos y su evolución histórica hasta la actualidad; la independencia, autonomía y profesionalismo que tienen y se percibe de los órganos de gestión electoral, así como el sustento jurídico y su vinculación tanto con los poderes legislativo y judicial que fortalecen ésta.

En su segunda parte, este capítulo desarrolla a partir del análisis de las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012, cargadas de polémica, dudas, confrontaciones y acusaciones en todos los sentidos, una descripción puntual de los elementos bajo los cuales se desarrollaron estas contiendas, sus resultados y los impactos que se hicieron sentir, tanto en las instituciones federales electorales como en la política general del país; así se generaron Redes Semánticas de los elementos críticos en los procesos electorales de los años antes señalados, con lo que de manera esquemática se pueden prever los elementos constitutivos de confianza electoral, sus actores y sus diversas interrelaciones.

Para cerrar este capítulo se describe la dinámica del sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral en México comprendida entre los años 2000 al 2012, y analiza la complejidad que ha representado construir, entender y consolidar este sistema que aún no ha quedado del todo establecido y presenta con frecuencia una dinámica de cambios constantes que pretenden fortalecerlo permanentemente, aunque con frecuencia se tope con realidades no contempladas e inercias añejas. En este sentido fue pertinente que se incluyera en este trabajo de investigación la Reforma Electoral de 2014 en la que se prevé lo siguiente: la creación del Instituto Nacional Electoral; la posibilidad de que se forme un gobierno de coalición; la transformación de la Procuraduría General de la República a

la Fiscalía General de la República; la promoción de la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); la reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes podrán ser reelectos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente; la reelección de legisladores locales y de integrantes de Ayuntamientos; el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro e; imposición a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Algunas de estas modificaciones han sido materia histórica de debate lo cual ha quedado de manifiesto a lo largo de esta tesis.

En el capítulo séptimo se desarrollan las conclusiones y las contribuciones que arrojó el proceso de investigación y análisis a lo largo de la construcción de este trabajo entre los que se destacan la modelación del sistema de gobernanza electoral que permite discutir objetivamente los alcances y limitantes de la dinámica y complejidad de los procesos de elección federal; y la identificación de factores motrices y de factores tractores como un apoyo para investigadores y académicos en la discusión y análisis de futuras elecciones. Al ser la práctica electoral dinámica, incierta y elusiva, se considera primordial poner atención, dimensionar y, si es posible, gestionar las emergencias del sistema y sus coyunturas. También se debe prever metodológicamente la inestabilidad de interacción entre el liderazgo político con el desarrollo ciudadano que describe la realidad del sistema de gobernanza.

Con esta investigación, se aporta al campo académico elementos para definir modelos específicos que expliquen la estructura y evolución de cada uno de los subsistemas mencionados. También en lo posible, para ofrecer las bases para la propuesta e implementación de instrumentos que valoren las dimensiones de cada factor que permita el diseño de modelos eficientes de sistemas de gobernanza de los procesos electorales.

Palabras Clave

México / Elecciones / Gobernanza / Confianza / Partidos / Instituciones Electorales

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como finalidad analizar los componentes fundamentales de la institucionalidad electoral mexicana para comprender la dinámica de los procesos electorales a nivel federal en la elección presidencial de México del 2000, 2006 y 2012. El Instituto Federal Electoral (IFE) en las elecciones federales (1991-2003) fue identificado como una entidad altamente confiable debido a la calificación y validación de procesos electorales de esa época. La investigación considera explicar la influencia e interacción de factores políticos, éticos, normativos y administrativos desde un enfoque de sistemas complejos.

El IFE, creado en 1990, es en principio, resultado de un consenso político de los dirigentes de los principales partidos en México (PRI, PAN y PRD), quienes convinieron que los procesos electorales federales (así como los locales) debían ser organizados por una instancia administrativa autónoma del gobierno y de las mismas fuerzas políticas. Este acuerdo es resultado de un proceso histórico en el que, entre 1929 y 1989, el partido de la oposición política en México alcanzó un nivel de apoyo social y electoral que le permitió posicionarse primero como una opción de gobierno en los niveles municipal y estatal hasta conseguir ganar la presidencia en el año 2000 por conducto del PAN. En este tenor, el gobierno mexicano, se enfrentó al desafío de promover la democratización del régimen sin recurrir a la represión y procurando la transformación en una fuerza partidista con condiciones para competir democráticamente.

Hasta 1989 el régimen electoral mexicano facultaba al gobierno nacional para organizar las elecciones mediante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (1946) y posteriormente, Comisión Federal Electoral (CFE). Aparentemente esta Comisión se presumía plural porque estaba conformada en términos colegiados por “comisionados” de los partidos con registro definitivo, los cuales junto con el titular de la Secretaría de Gobernación formaban un consejo directivo, que definía los procesos administrativos de la organización de las elecciones a nivel nacional. Sin embargo, en los hechos, los miembros de la oposición partidista eran minoría, para ello el gobierno federal, estimuló la creación de otros partidos que tenían como función fragmentar la intención de voto opositor y avalar las decisiones de políticas gubernamentales.

La CFE tenía como tarea hacer y actualizar el padrón electoral, distribuir credenciales de elector, crear antes de cada elección federal las Juntas Electorales y Juntas Distritales del país que organizaban las elecciones de diputados federales. Así mismo, los “comisionados” decidían quienes formaban dichas Juntas, donde se instalaban las casillas y qué personas serían funcionarios de casilla.

Bajo este esquema de control político-electoral decidían si instalaban la casilla, si se cambiaban de sede de último momento, si dejaban votar a uno o varios ciudadanos, si aceptaban que una persona votara sin credencial o sin estar en la lista nominal, si se expulsaba de las casillas a los representantes de la oposición acusándolos de cometer actos violentos. Peor aún, ellos contaban los votos y elaboraban las actas de escrutinio correspondientes, cabe decir que no siempre estaban firmadas, por tanto, no avaladas por la oposición. Al concluir el proceso “administrativo”, no había una estructura normativa donde los partidos pudieran interponer quejas sobre anomalías, pues quienes calificaban las elecciones eran los candidatos con mayor votación, quienes al darse los resultados se constituían en “Colegio Electoral”. De este modo, calificaban “la legalidad” y validez de su propia elección. En teoría podían recibir pruebas que descreditaban su triunfo y, eventualmente, reconocer su derrota.

Este modelo de elecciones no estaba diseñado para construir un esquema institucional de legitimidad democrática, sino para que el grupo en el poder cubriera el requisito constitucional de organizar elecciones y, normativamente, recibir el aval de “la mayoría” de los ciudadanos. El resultado de este proceso político-electoral, como era de esperarse, no tenía como propósito construir una agenda de gobierno basada en las preferencias ciudadanas, sino garantizar la estabilidad del régimen y la gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno para atender las demandas de la población controlando que éstas no desborden las posibilidades de ser procesadas. Como se trataba de un esquema de gobernabilidad autoritaria, el gobierno de forma directa y a través de su partido decidía qué demandas debían atender, así como el alcance de las mismas, pues en muchos sentidos el proceso era unilateral.

Es hasta 1988 cuando se hace una reforma electoral que favorece la pluralidad electoral y una competencia partidista más equitativa ya que líderes políticos, grupos sociales

organizados y adversos al régimen o la ciudadanía en su conjunto, no confiaban en las instituciones electorales.

Las elecciones presidenciales de 1988 fueron la diferencia. Aún con las evidencias de fraude electoral que se registró, el resultado mostró de forma contundente que el partido en el gobierno no contaba con el respaldo activo-pasivo de la mayoría de los votantes, que los partidos de oposición demostrando que la oposición estaba en condiciones de disputar el poder, es decir, que se había convertido en alternativa político-electoral para un segmento de la población considerable.

Así fue como el gobierno y los principales líderes de oposición, llegaron al acuerdo de transformar el régimen electoral. Los puntos clave a negociar fueron: composición plural del órgano directivo del nuevo órgano electoral, una estructura territorial en los estados y distritos electorales a cargo de funcionarios electorales “independientes”, creación de un nuevo padrón de ciudadanos, una nueva credencial para votar, un servicio civil de carrera para el personal reclutado en la nueva institución electoral, selección de funcionarios de casilla mediante el sistema de insaculación y ubicación de las casillas mediante una metodología propia de los procesos electorales modernos. Así como también, la creación de un Tribunal Federal Electoral (TRIFE) que pudiese recibir y resolver las controversias de los comicios. Además, surgen el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En esta nueva institución la “estabilidad”, entendida como la capacidad de control social y político por parte de las autoridades ante desafíos de grupos o personas, quedó subsumida a la demanda de “confianza” en los procesos electorales, lo mismo que la legitimidad, entendida como aceptación del poder y capacidad de generar obediencia ciudadana. Habría entonces, estabilidad y reconocimiento (legitimidad), si estos, eran desarrollados bajo los principios de legalidad, imparcialidad y equidad. Un rasgo relevante de esta nueva institucionalidad, según se puede advertir, fue la presencia de la sociedad, sobre todo, los alcances de la coordinación entre la autoridad electoral y los ciudadanos. Este tipo de acuerdos puede denominarse “Gobernanza”. Es preciso señalar que la nueva institucionalidad electoral mexicana a partir de la década de los noventa, tuvo su propia lógica: debido a la desconfianza en que el gobierno siguiera organizando

elecciones, de manera que se acuerda una instancia autónoma del gobierno en el que los ciudadanos tienen un papel primordial.

La presencia ciudadana en la organización de elecciones genera una eventual confianza, porque en principio, son reclutados bajo criterios meritocráticos (capacitadores de funcionarios de casilla, consejeros en las Juntas locales y distritales). Son confiables porque evidencian méritos y conocimientos vastos para desempeñar las labores encomendadas, de forma que, si fallan, pueden ser removidos. En el caso de los funcionarios de casilla, en principio son confiables porque son seleccionados mediante un sorteo que considera varios elementos, como letras del primer apellido, día y mes de nacimiento y ubicación domiciliaria. Por otro lado, sus actividades son supervisadas. En consecuencia, la confianza deriva del diseño institucional del IFE donde, permite que todos vigilen a todos y que, en su caso, las propias normas institucionales hagan posible la remoción de las personas que incurran en un acto contrario a la legalidad y la imparcialidad en el proceso electoral.

Si este modelo tiene soportes institucionales sólidos que avalaron los comicios federales confiables en el año 2000, entonces es necesario plantearse ¿por qué en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 se vio afectada la credibilidad de la institucionalidad electoral?

Finalmente, la discusión que se desarrolla en la presente investigación alude a que el órgano electoral mexicano, independientemente de que cuenta con procesos administrativos rutinizados en la organización de elecciones, ejerce dos criterios de actuación que en muchos casos confronta al técnico con el político o incluso deja sin “competencia” la toma de decisiones. De esta manera, la instancia del IFE está encabezada por el Consejo General y dos terceras partes por representantes del poder legislativo, los que con frecuencia toman partido a favor de alguna fuerza política. En cambio, la Junta General Ejecutiva (instancia administrativa) cuyo personal es reclutado y ascendido a través de los lineamientos que establece el Servicio Profesional Electoral, solamente realizan las tareas que establece la norma.

1.1 EPISTEMOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación, en primera instancia, describe las dimensiones de los factores clave desarrollados en un sistema de gobernanza de institucionalidad electoral y enseguida, explica su interrelación que permite mejorar su gestión efectiva que soporte el despliegue de valores relativos a favorecer la confianza de la sociedad y de la ciudadanía en sus procesos de elección federal. Los múltiples factores heterogéneos que lo conforman, en los sistemas complejos se puede decir que todo evento tiene algunas causas, aunque una causa no siempre produce sus efectos, es posible que estos ocurran con cierta probabilidad, gracias al azar, no todos los eventos interconectados están causalmente relacionados y no todas las regularidades son causales (Bunge, 2008). La aproximación teórica de esta investigación parte del paradigma del análisis interpretativo social de los sistemas de gobernanza, que insertados en contextos dinámicos, complejos e inciertos, transitan a escenarios coyunturales que es necesario describir y explicar, para que posteriormente puedan ser aplicados en la reconfiguración de nuevas prácticas, recursos y competencias con el propósito de evolucionar a procesos electorales cada vez más participativos, robustos, eficientes y confiables.

Por sus tensiones adaptativas y evolutivas, la realidad de un sistema de gobernanza se ubica en un estado de no-equilibrio, no-orden, no-lineal y no-estable. Aunque la naturaleza de la gobernanza es incierta, la suposición de alcanzar un proceso eficiente, invita a considerar la base conceptual de los sistemas complejos como un conjunto de factores que describen y explican la evolución de las organizaciones electorales creadas. La generación de capacidades dinámicas se da en dos vías (1) a partir de la estructura interna organizativa como consecuencia de la interacción de factores endógenos como recursos tangibles e intangibles latentes; y (2) a partir de la interacción de factores exógenos como recursos tangibles e intangibles periféricos (Habermas, 1998) para favorecer el despliegue de un catálogo de nuevas estructuras, delimitadas por interconexiones que se caracterizan por ser frágiles y difíciles de gestionar, son intangibles y se desarrollan a nivel particular más que general, son altamente especializadas y, por lo tanto, de difícil integración para obtener actividades más complejas, lo que conlleva a eficiencias parciales e ineficiencias globales.

Entonces, en la presente investigación, desde la teoría del análisis interpretativo de los sistemas complejos, considera a la gobernanza como el equilibrio de poder entre el poder de los diferentes actores participantes y el funcionamiento de sus instrumentos de control, con la finalidad de hacer frente a la incertidumbre y la complejidad de las exigencias del mundo moderno. La evaluación de un sistema de gobernanza se apoya no solo en los criterios de desempeño (eficacia, eficiencia, efectividad), sino también en su capacidad de adaptación y de reacción, su agilidad en el cumplimiento de expectativas de todos los actores involucrados (participantes y otros interesados), su actitud modelo en los temas de interés general (responsabilidad social, ecología, ética, política entre otras) y su capacidad para convertirse en una entidad global (Roman y Boghiu, 2012).

1.2 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación es de tipo interpretativo por la aproximación del sistema de gobernanza en la institucionalidad electoral, se basa en una ontología idealista y en una epistemología hermenéutica, es decir, se acerca más a una visión interpretativa de la naturaleza humana y un enfoque de relaciones entre factores, respectivamente; por lo que es fundamental la construcción de un modelo basado en investigaciones de corte académico que se aproximen mejor a la validez de las afirmaciones vertidas en el análisis. Entonces, el diseño de un instrumento con estas características requiere de conocimiento teórico existente en la literatura especializada y del conocimiento empírico del investigador.

Una primera aproximación al documento presente es la investigación bibliográfica que permite enlistar las dimensiones latentes y manifiestas en la literatura, en consecuencia, se desarrolla un metatexto válido como base para el análisis de contenido de los documentos de estudio de los sistemas de gobernanza. Los entregables de esta fase son: (1) el diseño de un modelo tentativo de sistema de gobernanza, además de las referencias bibliográficas, son importantes los comentarios adicionales que los actores principales o complementarios (ciudadanos) expresan a partir de su experiencia participativa; y (2) el diseño de un modelo de sistema de gobernanza de institucionalidad electoral, que ayude a la consistencia interpretativa del investigador. El análisis se apoya en el metatexto para identificar las dimensiones que mejor representan la realidad. Esta generalización permite

al investigador, establecer una guía comparativa de los procesos electorales federales en 2000, 2006 y 2012 evolutiva, involutiva o una combinación de ambas.

Para hacer el análisis hermenéutico se apoya en varios documentos que permiten el análisis interpretativo académico de los procesos electorales: 5 del 2000, 14 del 2006 y 9 del 2012. Y una unidad hermenéutica para cada proceso en el programa informático Atlas ti7, con el fin proyectar una red semántica que sustente los dos pilares de esta investigación, la construcción de un modelo sistémico de gobernanza electoral y la fundamentación argumentativa de la interpretación.

1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

1.3.1 Pregunta General

¿Cuáles son los factores críticos que definen un sistema de gobernanza electoral?

1.3.2 Pregunta Específica

¿Cuáles son las dimensiones de los factores críticos que definen la gobernanza de una institucionalidad electoral?

1.4 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a la investigación de tipo interpretativo el presente trabajo tiene el propósito de analizar en términos de gobernanza, elementos institucionales y administrativos del organismo electoral en México, en el proceso electoral 2000, 2006 y 2012, que hagan posible que la consideren como una entidad altamente confiable, en lo relativo a los procesos electorales.

1.5 HIPÓTESIS

La hipótesis que se plantea en la investigación señala una institucionalidad no confiable en el ámbito electoral, previo a la creación del IFE, por lo que se hizo necesario construir un diseño normativo generador de confianza en las elecciones federales.

1.6 OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

1.6.1 Objetivo General

Identificación de factores críticos que describen el sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral en México en los procesos de elección federal 2000, 2006 y 2012.

1.6.2 Objetivo Específico

Valoración de interacciones entre factores críticos que explican el desempeño del sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral en México en los procesos de elección federal 2000, 2006 y 2012.

1.7 CONTRIBUCIONES DE LA INVESTIGACIÓN

1.7.1 Contribución teórica

Cada uno de los factores son un tema de investigación por sí mismo: Transparencia, Confianza, Participación, Coordinación, Regulación, Liderazgo, Ética, Conocimiento, Información. El análisis argumenta un sistema de gobernanza del proceso electoral en

México, los actores concentran sus esfuerzos en la búsqueda de equilibrios que jueguen a su favor particular, en primera instancia, y a favor de lo general en segunda instancia. Esta condición pone en riesgo la eficiencia, confiabilidad y credibilidad del sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral.

La investigación evidencia que en México la institucionalidad electoral fue robusta, en sus inicios debido a la ciudadanización del Consejo Electoral. Poco a poco, la injerencia partidista en el organismo ha ido menguando la confianza y credibilidad, sobre todo, en la lenta respuesta que se ha tenido en factores coyunturales que ha caracterizado a las dos últimas elecciones federales estudiadas. La dinámica del proceso electoral sugiere que aplicar implacablemente la normatividad vigente es una plataforma de la que se debe valer el sistema para fortalecer la institucionalidad de las elecciones. El eslabón más débil del sistema de gobernanza de institucionalidad electoral es la disposición de la cúpula partidista al cumplimiento de la ley desde la ética de la democracia y los valores que de ella emanan y sobre todo, a la aceptación a cabalidad de los resultados cuando estos sean desfavorables.

1.7.2 Contribución práctica

Esta investigación identifica algunas acciones clave sinérgicas en el desarrollo de procesos de elección federal que están orientadas a Consejeros Electorales, Investigadores, Políticos y Consultores. Al describir la estructura de factores clave en el sistema de gobernanza de institucionalidad electoral, sugiere que los participantes principales centren sus esfuerzos en el diseño y desarrollo de estrategias de política electoral para desarrollar las capacidades fundamentales que resuelvan las coyunturas emergentes propias de un sistema complejo, apegado al desarrollo de regulaciones alineadas a la propia dinámica de comportamientos tendientes a quebrantarlas. Con esta investigación, los académicos contarán con elementos para definir modelos más específicos que expliquen la estructura y evolución de cada uno de los subsistemas mencionados en nuestro modelo. Cuentan con instrumentos que valoren las dimensiones de cada factor que les permita el diseño de modelos eficientes de sistemas de gobernanza. A partir de las relaciones expuestas, los consultores tienen las bases para analizar, planear,

proponer y programar acciones integradas que permitan su ejecución y control efectivos durante un proceso electoral.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 GOBERNANZA

El principal problema de la administración pública moderna es la categoría de los organismos y las consecuencias no deseadas que derivan de ello. En contextos cambiantes como los actuales, estos elementos consecuentes tienden a obstaculizar la acción ciudadana e inhiben su participación colaborativa necesaria en el progreso y calidad de los servicios demandados. Entre los factores principales que impactan en la ineficiencia de la administración pública se encuentran (Jun, 2006): 1. Gobierno vertical organizado jerárquicamente a manera de que prioriza las reglas sobre los objetivos; 2. Dominancia profesional que hace prevalecer su enfoque paradigmático y conformación de políticas públicas; 3. Interpretación racional técnica-instrumental; 4. Burocracia; 5. Complejidad; 6. Ciudadanía pasiva y 7. Pensamiento dualista que separa los procesos de gobierno de los administrativos. La gobernanza aparece en las sociedades occidentales como una alternativa viable de cultura democrática probada, basada en la globalización, para generar prosperidad y riqueza, que a su vez promuevan la creatividad e innovación, investigación, comercialización y producción de tecnologías como atributos definidores de las sociedades del conocimiento que permitan resolver los problemas cada vez más complejos de nuestros días a través de la colaboración de cada miembro del grupo (Roman & Boghiu, 2012).

El objetivo de la gobernanza es asegurar el equilibrio entre el poder de los diferentes actores participantes y el funcionamiento de sus instrumentos de control, con la finalidad de hacer frente a la incertidumbre y la complejidad del mundo moderno. La evaluación de un sistema de gobernanza se apoya no solo en los criterios de desempeño (eficacia, eficiencia, efectividad), sino también en su capacidad de adaptación y de reacción, su agilidad en el cumplimiento de expectativas de todos los actores involucrados (participantes y otros interesados), por una actitud modelo a los temas de interés general (responsabilidad social, ecología, ética, la equidad, inclusión, etc.), en su capacidad para convertirse en una entidad global (Roman & Boghiu, 2012). La gobernanza tiene como fin primordial conciliar la coherencia, la unidad, la diversidad de un sistema; fundamenta sus principios en la comunicación, la transparencia, la participación, equidad y el respeto

de los unos con los otros. El principal reto para conciliar valores y acciones radicando en construir una agenda común como factor detonador de unidad en la diversidad, porque los grupos con posiciones diferentes no tienen la misma perspectiva, por ende, no tiene los mismos objetivos entre sus miembros.

La progresiva sustitución de gobernanza por la palabra gobierno al referirse al Estado, sugiere el nivel de incertidumbre cada vez más presente en los sistemas actuales de poder. El continuo crecimiento de complejidad por la interdependencia entre el poder público y la sociedad civil difumina el concepto cotidiano de liderazgo. El concepto de gobernanza como una gestión de red de un sistema establece que el proceso de toma de decisión gira entorno a la capacidad que ella tiene para una coordinación ad hoc en el tiempo-espacio del propio sistema. La gobernanza tiene una ineludible semántica de buen gobierno, que desde la ética simboliza dos partes inseparables, responsabilidad y transparencia. A su vez, la responsabilidad nos traslada a una idea equivalente a rendición de cuentas y a la obligación permanente de precisar y controlar las formas de responder a las medidas adoptadas (Roman & Boghiu, 2012). Fomentar el buen gobierno significa establecer algunos principios básicos orientados a regir las relaciones entre los diversos participantes; definir claramente las responsabilidades y garantizar el funcionamiento oportuno. En consecuencia, el nivel de madurez del grupo determina el funcionamiento adecuado de estos procesos.

En su comienzo la gobernanza fue un término normativo que le otorgaba un papel relevante a los grupos organizados, se entendía como un proceso mediante el cual los elementos de la sociedad ejercen poder, autoridad e influencia, con el fin de promulgar políticas y decisiones relativas a la vida pública y el desarrollo económico y social (Campbell, Hollingsworth, & Lindberg, 1991). Paulatinamente se fue enriqueciendo de nuevos enfoques, así, fue desde un enfoque analítico para atenuar la crisis de gobernabilidad generada en su época, sustentándose en factores importantes en el ideario de gobernabilidad del periodo como los procesos eficientes de toma de decisiones que consideraban la pluralidad de sus actores- públicos y privados y su complejidad de participación en determinados sistemas de interés político y económico, para entonces dependían exclusivamente de gobiernos jerárquicos (UNESCO, 1998).

Debido al aumento de incertidumbres y riesgos, la formulación de políticas públicas actualmente requiere de mayor coordinación entre la administración gubernamental, empresas privadas, asociaciones profesionales, voluntarios, sindicatos y organizaciones civiles. En consecuencia, será una opción viable para la negociación y formulación de políticas en sectores específicos, fundamentado en un sistema democrático, participativo y responsable ante los grupos de interés.

Factores como crisis financiera, cambio ideológico, globalización, fracaso del estado, aparición de nueva gestión pública, cambio social y nuevos problemas que conforman la agenda global (Martínez, 2010) detonan a emergencias en el sistema de gobernabilidad institucional. La difusión de la democracia es otro componente importante en la gestión pública actual, que está orientada a responder efectiva y eficientemente en contextos de alto dinamismo social, económico y político, principalmente. Hablar de gobernanza es tratar lineamientos colectivos en entornos en los que coexiste una máxima pluralidad de agentes y un control formal (Chhotray & Stoker, 2009).

Así pues, la gobernanza se plantea como una forma de gobernar, caracterizada por relaciones horizontales y por la búsqueda de equilibrio del poder público implicando una pluralización en las decisiones públicas (Martínez, 2010).

Algunos teóricos (Chhotray & Stoker, 2009) explican a mayor detalle cuatro elementos claves en la concepción de gobernanza:

El primero refiere a las reglas insertadas en un sistema de gobierno, que pueden ser formales o informales: Las primeras señalan procedimientos generales estables de toma de decisión, no necesariamente inalterables en el tiempo. Condición que representa un permanente desafío para su cometido.

El segundo hace mención a la decisión colectiva como un proceso confiable, aun cuando lo esperado sea probable. Las decisiones colectivas implican factores mutuos de influencia y control que manifiestan las preferencias.

En tercer orden, el nivel y alcance de la toma de decisión, que puede ser estratégico de mediano o largo plazo, requiere de reglas sobre qué, cómo y quién decide. Es fundamental para su gestión, el reconocimiento e interrelación de factores macro, meso y micro.

Finalmente, un sistema de control no formal que rige las relaciones y los resultados, ya que, a pesar de una vasta disponibilidad de recursos, estos siempre serán insuficientes.

La consideración de interacciones entre disposiciones oficiales y prácticas informales define la estructuración organizacional y reglas de uso que permiten determinar qué se decide, para qué se decide y cómo se decide. Una teoría de gobernanza debe estar interesada no solo en la proposición de explicaciones- “lo que es”-, sino que también debe pretender la provisión de recomendaciones- “el deber ser”- (Chhotray & Stoker, 2009). Una definición de gobernanza demanda comprensiones analíticas y empíricas del conjunto de sus prácticas, para ello se debe apoyar en modelos teóricos que contribuyan a marcos referenciales que muestren los factores clave de éxito en los procesos de decisión en un contexto interdisciplinario. La gobernanza no es una ciencia que identifique causalidades claras, ni puede ser cubierta adecuadamente por las leyes o estatutos formales. La gobernanza es una práctica participativa de agentes racionalmente limitados por su capacidad de procesamiento de información, por sus percepciones, por sus posiciones e intereses, en muchos casos contradictorios, del que derivan dos usos básicos: 1. Es una actividad política de coordinación y toma de decisión en un ámbito plural. 2. Es una actividad viva que se explica por los límites de la capacidad humana. El diseño y manejo de la información, la gestión del conocimiento y la inteligencia social de los tomadores de decisión tienen una implicación fuerte en la dinámica de la gobernanza. Estos actores median con su estructura cognitiva en la interacción de su ambiente externo con su mundo interior para ejercer un proceso heurístico de la toma de decisión.

Una buena gobernanza se interpreta de manera coloquial como que “nadie está a cargo”, no se percibe, sobre todo, cuando se alcanzan los resultados generales esperados. La buena gobernanza se fundamenta en factores clave como la definición de hitos, la identificación de dinámicas de interacción e influencia social, la definición de bases para la negociación y la comunicación (Chhotray & Stoker, 2009). La gobernanza se ocupa de la toma de decisiones colectivas en temas globales y de las normas específicas que rigen en ámbitos locales como órgano administrativo. Un factor clave para obtener el éxito de su gestión es la interdependencia de los agentes involucrados y los recursos desarrollados. La gobernanza se rige por una legítima supervisión a distancia. A primera vista, parece una contradicción que la supervisión de la alta dirección del gobierno a la base operativa del sistema gobierno y otras agencias, ocurra y crezca con autonomía a

través de una mano invisible. Otro factor importante es la definición de incentivos apropiados vinculados a factores externos como normatividad, patrones ideológicos, demandas y a factores internos como ideología, confianza, habilidades, etcétera.

2.2 MODELOS TEÓRICOS DE GOBERNANZA

La construcción de una definición de gobernanza está subordinada al modelo teórico que se considere, en este caso se exploran cinco (Chhotray & Stoker, 2009):

1. Teoría de administración de redes, basada en las ciencias de la complejidad;
2. Teoría de delegación, sustentada en la creación de incentivos apropiados;
3. Teoría social interpretativa, basada la construcción de confianza a partir de la articulación de intereses incorporada en un discurso universal;
4. Teoría racional, basada en la racionalidad como promotor de la acción humana y
5. Teoría de cultura institucional, basada en la homogenización cognitiva y de competencias entre agentes heterogéneos.

2.2.1 Teoría de Administración de Redes

La teoría de administración de redes formula que el factor clave de gobernanza es la gestión efectiva de la red (Rodhes en Chhotray & Stoker, 2009). Desde un enfoque práctico de la gestión de redes ha sido útil en describir la estructura, aunque no ha podido explicar claramente las casualidades de la gobernanza. En esta teoría, la gobernanza se rige a partir de la interacción compleja de actores heterogéneos y se identifican dos enfoques estratégicos:

1. Gestión de vínculos, que refiere al tipo de relaciones en la red y la creación de condiciones para la toma de decisiones conjuntas;

2. Estructuración de redes, trata del cambio estructural cuando un agente del sistema se mueve al asignar recursos a nuevos jugadores o al cambiar de dirección política.

Estos cambios son de primer orden cuando el gobierno gestiona la operatividad de la red y, de segundo cuando los cambios dependen de las condiciones institucionales y que puede derivar en la configuración de nuevas reglas. De estas condiciones emerge un factor de tercer orden, denominado metagobierno entendido como el ejercicio indirecto de autogobierno ejecutado por agentes influyentes que, desde el exterior del sistema, integran experiencia a la normatividad que la gobierna basada en los mejores principios subyacentes del sistema (Kooiman en Chhotray & Stoker, 2009).

Se destacan las formas efectivas de no intervención en la administración de vínculos entre actores que favorecen la gobernanza democrática de la red: 1. Legislación normativa que proporciona un sentido de dirección a la estructura de red que le permite una definición de rutas y mecanismos para el logro de objetivos, además de establecer incentivos que promueven la cooperación. 2. La construcción de una narrativa alineada a la identidad y al sentido de pertenencia de sus actores heterogéneos que describa imágenes relativas al comportamiento racional de los individuos, como las relaciones amigo-enemigo, pasado-futuro posibles para los individuos y para la sociedad en general; representa un recurso crítico en la definición de estrategias políticas (Sorensen en Chhotray & Stoker, 2009). Los factores clave en la gestión efectiva de redes son, entre otros, el contexto en que opera la red, la estructura de la red, las habilidades, nivel de influencia y recursos disponibles de los actores involucrados (Marsh y Smith en Chhotray & Stoker, 2009). El dinamismo de la red se explica por los tipos y frecuencias de interacción entre sus componentes.

La gestión efectiva de redes requiere de capacidades administrativas para coordinar una organización horizontal en el que participan interdependientemente grandes instituciones burocráticas y otros actores morales o personales como la industria, academia, empresarios, entre otros en busca de un objetivo común. Estas capacidades son:

1. Activación que promueva que actores clave de la red ayuden a resolver problemas como la mejora específica de un tópico medio ambiental, el desarrollo de mercados dinámicos en el que participen activamente sectores estratégicos de la localidad, región o país.

2. Dirección que facilite la interrelación entre los elementos clave pertenecientes a una red o a diferentes redes. Esta capacidad implica desplegar habilidades diplomáticas, de comunicación, de negociación y de modulación.

3. Independencia que logre un equilibrio entre el control y la acción, esta es una de las capacidades más complejas de lograr porque demanda una comprensión, extensa e intensa, y una emisión de juicios acorde a todos los intereses involucrados. La calidad de estas capacidades desarrolladas explica el grado de desempeño de la gestión de gobernanza.

La gobernanza como acción de gobierno debe ser un desplazamiento del quehacer gubernamental hacia los ámbitos periféricos de gestión, que puede suponer una decadencia conceptual de la política frente a la centralización estratégica que fueron adquiriendo las políticas públicas. Supone nuevas exigencias de calidad democrática y desarrollo eficiente de la acción de gobierno (Porrás, 2014). La gobernanza como práctica de gobierno, solamente puede desarrollarse en regímenes democráticos porque exigen coordinación, cooperación, corresponsabilidad, control sobre el gobierno, entendido como la capacidad institucional de fiscalizar el uso correcto de los recursos públicos, y también implica apertura de la administración pública para escuchar, atender y resolver las demandas ciudadanas planteadas (Uvalle, 2011). Un organismo autónomo se establece en la constitución y delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal de acuerdo a un orden legislativo (Murillo de la Cueva, 2010).

2.2.2 Teoría de Delegación

La teoría de delegación sostiene que para una gobernanza efectiva es fundamental una estructura que promueva una delegación eficiente de responsabilidades y facultades entre sus miembros. La delegación es el núcleo de la gobernanza que permite compartir el despliegue de facultades y responsabilidades entre los agentes de la red o sistema de interrelación de organismos y otros actores sociales. Tiene como premisa que el agente principal o autoridad mantiene un juego no-cooperativo con el resto de los agentes involucrados. Situación que presenta una dinámica en la que el principal asigna o delega responsabilidades y el agente complementario tiene la facultad de ejecutar o no la tarea,

e incluso puede actuar en el sentido contrario de la expectativa del primero. Se presenta así un juego no cooperativo de cuatro escenarios: I. Principal Delega - Complementario Ejecuta, II. Principal Delega - Complementario No Ejecuta, III. Principal No Delega - Complementario Ejecuta, IV. Principal No Delega- Complementario No Ejecuta. Se observa claramente que para cada situación se debe definir ciertas acciones estratégicas y planes de acción contingentes en función de la interacción de expectativas de los actores principales y complementarios orientados a equilibrar la relación control-delegación. Es evidente que el escenario I es preferible, el escenario IV es ineficiente y los escenarios II y III son de máxima tensión.

La delegación en la gobernanza puede resultar difícil, toda vez que un factor antagónico para su despliegue, en la realidad, es que el agente principal tiene el poder formal, situación que lo condiciona a no estar interesado en cooperar; un factor sinérgico es que el agente secundario tenga información clave en su dominio. El grado de equilibrio en el ejercicio del poder y de la información es lo que define el nivel de delegación en el sistema. La delegación en la gobernanza requiere de un gran esfuerzo de monitoreo en el contexto de asimetrías de información, dependiendo del impacto de la información y su posesión es el detonante del nivel de disposición de los agentes para colaborar y delimitar la asignación de competencias, responsabilidades, flexibilidad y sanciones desglosadas en leyes y normas.

El agente principal puede regular la legislación a discreción burocrática a través de reglamentos institucionales. La teoría de delegación es optimista en el diseño de soluciones inteligentes a problemas complejos de gobernanza, en la delegación efectiva bajo el cobijo de la dirección e influencia positiva del agente principal. La gobernanza crea una estructura o un orden resultante de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen los unos en los otros (Kooiman & Van Vliet, 1993) La teoría de delegación está basada en el análisis de la teoría de juegos.

La teoría de juegos es un área de la matemática aplicada a las ciencias sociales que utiliza modelos para estudiar interacciones en estructuras formalizadas de incentivos y procesos de decisión. Analiza las estrategias óptimas (es decir, racionales), así como el comportamiento previsto y observado de individuos en el juego. Un juego consiste en

combinación de estrategias y recompensas. Existen varios tipos de juegos, entre los que se encuentran:

1. Juego simétrico, cuando las recompensas dependen exclusivamente de las estrategias, independientemente de quien las juegue;
2. Juego asimétrico, cuando el conjunto de estrategias no son idénticas para ambos jugadores;
3. Juego de suma cero, cuando el beneficio total para todos los jugadores suma cero, independientemente de la combinación de estrategias, es decir que un jugador se beneficia solamente a expensas del otro;
4. Equilibrio de Nash, cuando aparecen equilibrios de estrategias dominantes, por ejemplo, si la elección del jugador A es óptima, dada elección de B, y la de B es óptima, dada la de A;
5. Juego cooperativo, se caracteriza por un contrato que puede hacerse cumplir, la plausibilidad está muy relacionada con la estabilidad;
6. Juego simultáneo, cuando los jugadores mueven simultáneamente o cuando unos desconocen los movimientos anteriores de otros jugadores, pero tienen conocimiento de las acciones previas;
 - 6.1. Juego de información perfecta, cuando todos los jugadores conocen los movimientos que han efectuado previamente todos los otros jugadores;
 - 6.2. Juego de información imperfecta, cuando todos los jugadores tienen información parcial de los movimientos previos de los otros (Peleg & Sudhölter, 2007).

La teoría de juegos a partir de los modelos planteados arriba tiene diversos alcances (Dixit & Nalebuff, 1991):

1. Prever la respuesta del rival,
2. Penetrar en la estrategia del rival,
3. Resolver dilemas alcanzando la cooperación de los jugadores o castigando a los incumplidores,

4. Diseñar acciones estratégicas para inspirar la orientación de otros hacia escenarios más favorables,
5. Gestionar la incertidumbre apoyando básicamente las competencias de los unos en los otros,
6. Gestionar el riesgo a partir del funambulismo estratégico,
7. Cooperar y coordinar a los actores a partir de comprender la forma natural de pensar acerca de las relaciones sociales de los individuos.

Toda persona tiene sus propios objetivos y estrategias, se reúne y se examina este conjunto de estrategias para barajar el equilibrio del sistema. La teoría de juegos cooperativos establece que un juego de coalición o una estrategia es cooperativa si los jugadores pueden hacer acuerdos vinculantes sobre la distribución de recompensas o la elección de las estrategias, incluso si estos acuerdos no están especificados o están implícitas en las reglas del juego. Por lo general, un acuerdo o un contrato son vinculantes si su violación conlleva a elevadas sanciones monetarias que disuaden a los jugadores de romperlo. Los juegos cooperativos de coalición se dividen en dos categorías: los juegos con beneficios transferibles y juegos con beneficios no transferibles. Un juego cooperativo se apoya en acuerdos vinculantes, donde los jugadores eligen recompensas "estables", a diferencia de los juegos no cooperativos donde la elección de se basa en el "perfil estable" de estrategias (Peleg & Sudhölter, 2007).

2.2.3 Teoría Interpretativa social

La realidad de la sociedad es tan compleja que es imposible controlarla a partir de arreglos, convenios o decisiones que influyan favorablemente en la gobernanza de un sistema, por lo que la teoría interpretativa social difiere del modelo de delegación. Desarrolla una perspectiva más compleja que destaca como los individuos responden a los desafíos y dificultades que presenta la gobernanza de un sistema. Mientras que la teoría de delegación supone que las personas responden racionalmente a un determinado conjunto de incentivos creados por las normas institucionales, la teoría social

interpretativa asume que las personas interpretan el mundo desde la teoría de la comunicación social y política; establece que los acuerdos sociales se construyen a partir de la representación de signos y de símbolos (Bevir en Chhotray & Stoker, 2009). Representando esta teoría se puede decir que un agente principal puede construir una regla Y, para alcanzar ciertos resultados en el agente complementario en posición X con una expectativa de resultado Z, así existe una probabilidad alta de que las personas que están en posición X no sigan la regla Y, por intención o por diferencia en su comprensión. Para alcanzar una exploración básica de percepciones de la gente es necesario un enfoque narrativo que describa las acciones humanas en términos de sus creencias y deseos, además que explique cómo la gente entiende su ubicación en el tiempo-espacio, las normas que le afectan y sus valores.

La gente no tiene experiencias puras. Para expresar estas creencias y deseos se requiere de referencias que aportan las técnicas de análisis interpretativo y que ubican a las personas en contextos de tradiciones que promueven la adopción de significados muy arraigados. La teoría interpretativa social asume que la gobernanza y la vida social están sujetas a negociación. Por lo que es necesaria una autoridad que interactúe más con la gente, que facilite el diálogo entre ellos aun cuando se vive en la era la paradoja, cuando la buena intención para el progreso y el esfuerzo para mejorar la calidad de vida producen consecuencias no deseadas y, a menudo, resultados contradictorios (Handy en Jun, 2006).

El método interpretativo se centra en la práctica social, los agentes principales escuchan la preocupación de los agentes complementarios, interpretan la experiencia de la gente para conformar un sentido de reciprocidad basado en el intercambio de significados intersubjetivos (Taylor y Schutz en Jun, 2006). La teoría interpretativa social, necesita de una práctica crítica, auto reflexiva, cuidando de identificar la interpretación de agentes principales de los agentes complementarios, porque los primeros tienden a influir en gran medida. La perspectiva interpretativa es una alternativa para entender fenómenos complejos, en los que se describen puntos de vista de las partes interesadas centrándose en sus experiencias, valores, discursos, lenguajes e historias; explora la naturaleza subjetiva e intersubjetiva de los agentes del sistema de gobernanza. La teoría interpretativa social se apoya en la teoría crítica a través de una evaluación crítica-reflexiva de los supuestos tradicionales y de las normas de la administración pública (Jun, 2006). La teoría interpretativa social orienta la gobernanza hacia un estudio de

significación. En este sentido, fundamenta que las acciones humanas son una consecuencia de sus creencias, intencionalidad e historicidad (Bevir, 2011).

2.2.4 La Escuela de Racionalidad Limitada

La escuela de racionalidad limitada explora, como elemento clave en la gobernanza de un sistema, la práctica heurística basado en la interacción entre conocimientos e intuiciones (March en Chhotray & Stoker, 2009). El enfoque de racionalidad limitada comparte el supuesto de elección racional que está orientado a objetivos y que los actores involucrados tienen motivaciones e intereses particulares, que incluso pueden parecer egoístas, buscando maximizar su beneficio. La racionalidad limitada argumenta que el proceso de decisión es complejo por la interacción que hay entre el análisis de información, comprensión de la situación y determinación de consecuencias dado el límite de nuestras capacidades cognitivas en relación a la complejidad del mundo en que se opera.

De igual manera es posible aseverar que la racionalidad es limitada porque el decisor trata el ambiente externo desde mundo interior, su arquitectura cognitiva, hábitos de pensamiento, supuestos y emociones, que hacen que se enfoque en algunas cosas e ignoran los demás, esto es que encuadre la mente. Los agentes toman decisiones cuando consideran que pueden alcanzar algo que consideran lo suficientemente bueno a partir del análisis basado en información incompleta y conocimiento parcial de una situación. Para entender el comportamiento de un decisor es necesario dimensionar lo que saben, lo que quieren y lo que pueden hacer. En este sentido, la teoría antes mencionada es afín a la teoría de delegación (March en Chhotray & Stoker, 2009).

Ahora, la escuela de racionalidad limitada también sugiere algunas ideas sobre el fracaso latente en la gobernanza de un sistema: 1. La percepción que los actores tienen de su tarea y la dificultad que les representa cambio; 2. La práctica heurística de la toma de decisión posibilita que se desvíe del propósito primordial. También, por otro lado, establece tres factores clave de éxito (March en Chhotray & Stoker, 2009):

1. La comunicación como reto que establece la identificación de aquellos elementos sensibles del mensaje que pueden ser malinterpretados;
2. La práctica heurística debe abordar eficientemente la asimetría de la información en la estructura de gobernanza;
3. La disposición del individuo a la cooperación está en relación al nivel de solidaridad de los miembros del sistema de gobernanza construido a partir de su línea discursiva.

La función de la heurística es la búsqueda de alternativas honestas de acción alineadas al marco referencial del contexto de gobernanza en el que se ubican los decisores. Entonces la teoría de racionalidad limitada es útil para evaluar procesos dinámicos de gobernanza.

2.2.5 Teoría de Cultura Institucional

La teoría de cultura institucional es un enfoque analítico del diseño de instituciones eficientes fundamentado en las prácticas que el individuo que ejerce durante su proceso de toma de decisión donde los individuos:

1. Se asumen como pensadores activos que hacen uso simultáneo de su racionalidad y de su creatividad,
2. Están influenciados por la cosmología (visiones del mundo) de sus relaciones sociales-observándose esta en la cultura, es decir, la vida cotidiana.

Es a partir de la cultura como las sociedades establecen sus expectativas y preferencias de vivencia y convivencia, es decir que las tendencias de pensamiento están modeladas por las formas de vida. Entonces, la teoría de cultura institucional establece que la dinámica de un sistema de gobernanza es consecuencia de la actividad mental del individuo y esta, a su vez, es una suma de procesos cognitivos y de prejuicios culturales cuando toman decisiones y asumen riesgos, misma que condiciona el tipo de acción que ocurre en el sistema.

Estos sesgos culturales, significados compartidos, convicciones comunes, marcadores morales, sutiles recompensas, sanciones y expectativas, se convierten en una parte crítica

en los grupos o redes sociales con una estructura particular que sustentan la estructura de sus preferencias a nivel del inconsciente. La pertenencia de los individuos a un grupo les crea un grado de identidad que es observada en la fuerza de cómo sus decisiones se vinculan a sí mismos y al resto de los miembros del grupo, la libertad de acción delimitada por la interacción de dos dudas simultáneas que impulsan sus dimensiones de decisión y de acción, ¿quién soy yo? vs ¿qué debo hacer? (Tabla No.1).

Tabla 1. Cuatro tipos de cultura institucional
Fuerte restricción en el grupo. Las relaciones se proyectan a partir de normas y prescripciones, ocurren de manera involuntaria.

Débil Relación en el grupo	<p><i>Estructura social:</i> Fatalista. Aislada, red basada en vínculos ocasionales y superficiales.</p> <p><i>Posición de valor:</i> La mejor estrategia es hacer frente a los retos para sobrevivir, no se reconoce la virtud de lo individual.</p>	<p><i>Estructura social:</i> Jerárquica Control y administración centralizada, estructura funcional.</p> <p><i>Posición de valor:</i> La mejor acción es seguir la regla, reconocimiento a individuos mejor posicionados en funciones sociales.</p>	Fuerte Relación en el grupo
	<p><i>Estructura social:</i> Individualista. Abierta, relación débil, sistemas emergentes causadas por acciones individuales.</p> <p><i>Posición de valor:</i> Personas con iniciativa emprendedora, la responsabilidad recae en el individuo.</p>	<p><i>Estructura social:</i> Comunitaria. Relaciones fuertes, de mucho respeto entre miembros, en comunión.</p> <p><i>Posición de valor:</i> Reafirmación de igualdad, conocimientos, criterios y procedimientos compartidos.</p>	

Débil restricción en el grupo.
Las relaciones soluciones ocurren de manera voluntaria, se basan pocas relaciones y restricciones•

FUENTE: (Bevir, 2011).

2.3 ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA

En el marco de la discusión politológica, el concepto “gobernanza” empezó a emplearse en la obra *The Governance of American Economy: The Rol of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behavior*, publicada por J.R. Hollings Worth y L.N. Lindberg. Más adelante en la Cumbre la Tierra de 1992, numerosos trabajos utilizaron el concepto con diferentes significados. Empero la mayoría de los documentos utilizaron el término para referirse a gobierno, administración, régimen, reglamentación y autoridad (Sola, 2000).

Uno de los primeros trabajos que se propone encuadrar conceptualmente es el documento titulado *The Governance Working Group of The International Institute of Administrative Sciences*, publicado en 1996, este establece que se trata de un término normativo que le otorga un papel relevante a los grupos organizados. En este marco, de acuerdo con esta premisa, la gobernanza es un proceso donde los elementos de la sociedad ejercen poder, autoridad e influencia, con el fin de promulgar políticas y decisiones relativas a la vida pública y el desarrollo económico y social.

Posteriormente, la UNESCO 1998, se refirió a la gobernanza como un enfoque analítico. En tal propósito se sugiere que se instituya como un método de toma de decisiones eficiente, cuya planeación y ejecución no puede depender solamente de un gobierno jerárquico, sino que se hace necesario tomar en cuenta la complejidad de las cuestiones y la pluralidad de actores que eventualmente pueden ser afectados por una determinada política.

También, estableció que debido al aumento de incertidumbres y riesgos en la formulación de políticas requiere de mayor interacción de carácter horizontal, pues era imprescindible coordinar múltiples agentes sociales, como las administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y voluntarias, sindicatos y organizaciones civiles.

En este marco se estableció que la gobernanza surgía como proceso adecuado para la negociación, alojamiento y formulación de las políticas en sectores específicos o temas locales, por lo que se requiere de un sistema político democrático, participativo y responsable ante los grupos de interés. Actualmente el concepto de gobernanza abarca las

diversas instituciones de gobierno, las relaciones implicadas en el proceso de toma decisiones, así como los actores eventualmente afectados por las políticas. Por otro lado, la aplicación de sus directrices engloba diversos escenarios y distintos ámbitos nacionales, subnacionales e internacionales.

Asimismo, la gobernanza ha sido utilizada en diversas esferas del conocimiento. Por ejemplo, la nueva gestión pública creó la noción de “administración colaborativa”. En el análisis de las políticas públicas se han considerado las redes sociales (de vecinos, familias, empresarios, entre otros) para la concreción de directrices gubernamentales. En la economía política, un sinnúmero de estudios apuntan a que los intercambios público privados requieren coordinar a ambos sectores para hacer más eficaz la dinámica productiva. En la gestión empresarial, en un marco de gobernanza, se conmina a los actores a colaborar con agentes del gobierno y la sociedad civil (Pablo & Pérez, 2015).

Otra perspectiva advierte que la gobernanza es una alternativa conceptual y práctica de lo que ha significado el “intervencionismo público” que pasa de la gobernabilidad, entendida como estabilidad, cuyos elementos suponen la seguridad de que las mayorías establecen durante uno o varios periodos legislativos; la presencia de un parlamento que asegure un adecuado equilibrio de poderes que mantenga como principal valor la estabilidad del ejecutivo, los factores ambientales o de carácter contextual referidos a la paz social y pautas efectivas de cooperación ciudadana (Porras, 2014).

Sin embargo, la gobernabilidad como concepto resultó insuficiente para entender los cambios socio-políticos que se generaron en la década de los noventa. En este sentido, había que elaborar un nuevo paradigma para entender el “intervencionismo público” y el cumplimiento satisfactorio de los horizontes finalistas del estado social en su fase avanzada. En este debate, se interconectan dos líneas estratégicas para encarar las nuevas perspectivas de la acción del gobierno.

Por una parte, suplementar los mecanismos de decisión pública mediante la incorporación de procesos participativos diseñados relativamente al margen del circuito representativo; por otra, mejorar el intervencionismo público mediante un reforzamiento de la capacidad de gestión autónoma del sistema a través de instrumentos de diseño estratégico, técnicas gerenciales de gestión pública, sistemas de control y evaluación “adecuados” al tipo de tareas de prestación a las que debe atender el gobierno en el uso de recursos (Sola, 2000).

Así, la gobernanza como acción de gobierno supone un “desplazamiento” del quehacer gubernamental de los circuitos políticos centrales hacia los ámbitos periféricos de gestión y prestación, por este motivo puede suponer una “decadencia conceptual” de la política (*politics*) frente a la centralidad estratégica que fueron adquiriendo las políticas públicas y sus efectos esperados (*policies*).

En suma, un nuevo paradigma de gobernanza supone nuevas exigencias de “calidad democrática” y desarrollo “eficiente”. Por ello, la idea de gobernanza es una nueva evolución lógico-histórica que va desde las democracias estables (con gobernabilidad) hasta las que atienden elementos de calidad democrática, como la participación, la transparencia, el rendimiento institucional y gubernamental.

De esta manera, la gobernanza como un enfoque de las políticas públicas es una nueva forma de definir y poner en marcha la acción de gobierno utilizando un modelo de “gestión pública estratégica” a partir de esquemas gerenciales, pero que, en principio, tiene que funcionar siguiendo agendas de consenso con los diferentes actores sociales y políticos afectados por una determinada decisión gubernamental. Ante ello, una política tiene que diseñarse a partir de planes estratégicos elaborados de forma autónoma (al margen del gobierno central) y a partir de debates con los grupos sociales afectados.

Igualmente, con la gobernanza, las políticas deben partir de un diagnóstico problemático compartido por los actores sociales afectados y las agencias públicas involucradas. A partir de ese proceso, la respuesta supone el diseño de instrumentos de acción pública que deben adecuarse a los objetivos buscados. Es decir, la acción de gobierno si bien busca un consenso social, debe basar su estrategia de acción en esquemas técnicos de operación.

En tal sentido, con la gobernanza, la acción pública debe ser puesta en marcha por un “gestor público” ubicado en una posición administrativa relativamente autónoma de los partidos y se focalizan sobre ámbitos gubernamental generalmente ubicados como problemáticos, tales como la educación, la salud, la organización de elecciones, entre otras. Dicho gestor está obligado a incorporar en el diagnóstico del problema a los actores sociales afectados. Es decir se trata de una nueva visión “micro-democrática, fragmentada de la actividad de gobierno, por este motivo socava el modelo político de centralización y dirección política jerárquico-unitaria del estado y genera uno nuevo cuyos rasgo central es un mayor grado de “horizontalización”.

En la gobernanza los soportes de consenso social implica una incorporación estratégica de los actores sociales afectados por una determinada política, los que formarían redes sociales o *policy communities*, donde las claves de un consenso social previo son el instrumento que legitima el contenido de las propuestas de política y, eventualmente, asegura una mayor eficacia de las mismas. Así, la administración “adecuada a consensos” da lugar al reconocimiento de un mayor grado de autonomía para hacer posible los objetivos planteados, lo que favorece la “decadencia” de la función del impulso político que proviene de un gobierno central (Sola, 2000).

Desde la perspectiva de Hartlyn, McCoy & Mustillo (2009) la gobernanza se define como: la interacción de reglas constitucionales y prácticas organizativas que determinan las reglas básicas de los procedimientos a utilizar en las elecciones, la contienda electoral; organización de campañas, registro de votantes, escrutinio de votos, resolución de disputas y la certificación de resultados.

Según se puede apreciar, la gobernanza como actividad político-administrativa, se entrecruza con el proceso electoral en tanto, supone una serie de requisitos para un adecuado funcionamiento institucional. Es decir, ambas definiciones comparten un carácter normativo que contempla además las acciones o actuación de las burocracias o de los líderes políticos. Es decir, se trata de la interacción entre el poder de las reglas, de las “buenas reglas” y del buen proceder de las burocracias de los procesos electorales.

De acuerdo con los atributos prescritos por el Banco Mundial (MB) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza como práctica de gobierno, solamente puede desarrollarse en regímenes democráticos. En particular, porque exigen coordinación, cooperación, corresponsabilidad, control sobre el gobierno, entendido como la capacidad institucional de fiscalizar el uso correcto de los recursos públicos, y también implica apertura de la administración pública para escuchar, atender y resolver las demandas ciudadanas planteadas.¹

¹ Según Uvalle (2011), el Estado es y continuará siendo la organización más importante de la vida comunitaria porque es el responsable del interés colectivo y en él descansan los poderes compulsivos, preventivos y correctivos que permiten asegurar la regularidad que la sociedad necesita para su progreso y desarrollo. Para este perfil de tareas es fundamental que el Estado garantice las libertades y la autonomía de las personas, reduzca los costos de transacción, asegure la vigencia de las normas domésticas, regule los intercambios y establezca reglas claras para vigilar las relaciones en el ámbito internacional cuidando que

De acuerdo a lo anterior, la gobernanza es un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos (Borzel en Martínez, 2010). Los principios fundamentales para el despliegue de una buena gobernanza, desde un enfoque normativo son:

1. Principio de participación, representada en las interacciones amplias, sistémicas y difusas entre gobernantes y gobernados en la definición de políticas, regulación, servicios;
2. Principio de transparencia, significada en la disponibilidad de la información;
3. Principio de rendición de cuentas, descrita en el despliegue de instrumentos e instituciones desde el poder público para detectar ineficiencias, abusos y otras desviaciones a normas y reglas preestablecidas;
4. Principio de eficacia, representada en el logro de resultados según los objetivos buscados;
5. Principio de coherencia, caracterizada por el nivel de coordinación de objetivos que impactan a diferentes políticas sectoriales.

Así pues, seis dimensiones de gobernanza surgen de tres categorías relativas a la gobernanza (Berden, Bergstrand, & Van Etten, 2014):

La primera categoría refiere al proceso por el que los gobiernos seleccionan, controlan y replazan. Este concepto es dimensionado por la libertad de expresión y estabilidad política, donde la primera está directamente relacionada a la democracia o pluralismo del sistema, mientras que la segunda refiere a un valor poco apreciado en el despliegue de otros factores próximos como lo son el desarrollo social y el económico. Las siguientes dos condiciones describen el buen gobierno desplegado en el sistema de gobernanza.

las políticas de seguridad sean entendidas como un bien colectivo con el fin de evitar que el miedo de las personas a las amenazas y riesgos afecten la vida productiva.

La segunda categoría apunta a la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas concretas y está dimensionada por la eficiencia gubernamental y calidad regulatoria.

La tercera, trata acerca del respeto del ciudadano y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones del sistema (económicas, políticas, sociales) y está definida por el Estado de derecho y Control de la corrupción.

Entonces, la libertad de expresión evalúa el grado de participación de un país en la elección de su gobierno, así como la asociación. De las seis dimensiones, esta es la que mejor significa a institución democrática y promueve la participación y la responsabilidad de los individuos. La estabilidad política evalúa la percepción de probabilidad de equilibrio de la gobernabilidad en ambientes de incertidumbre. La efectividad Gubernamental valora la calidad y grado de independencia, formación y aplicación de políticas, así como el nivel de compromiso de los gobierno. La calidad regulatoria estima la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones que promuevan el desarrollo de sectores. El estado de derecho evalúa el grado en que los agentes tienen confianza en el cumplimiento de la ley. El control de la corrupción valora el grado en que el poder público no se auto-ejerce beneficios y evalúa la presencia participativa de minorías selectas del estado en la captación del poder para beneficio propio (Berden et al., 2014).

Algunos elementos clave en la gestión eficiente de gobernanza de un sistema son:

1. la dualidad,
2. Confianza,
3. Democracia y
4. Globalización supeditada a los cinco principios.

En la construcción de la gobernanza se establecen los siguientes principios o procesos básicos (Roman & Boghiu, 2012):

1. El proceso de comunicación y coordinación como el factor más importante de la gobernanza porque nutre de niveles necesarios de transparencia, movilidad, cooperación para la gestión de proyectos complejos como es de suyo propio;

2. La toma de decisiones y participación de los organismos reguladores, equidad, coherencia y similitud;
3. El diseño de indicadores, mecanismos de control y de cuadros de mando porque favorece la claridad de acciones y, sobre todo, de despliegues de competencias clave en entornos complejos;
4. El proceso de definición de funciones porque precisa las responsabilidades de varias entidades y el grado de interacción entre ellas de donde emerge valores tangibles e intangibles del sistema;
5. El proceso de gobernanza de los sistemas de información porque define, genera, mantiene y pone a disposición la información necesaria para fortalecer la eficiencia operacional del sistema;
6. El proceso de adaptación del sistema de información a la administración del cambio porque establece el nivel de flexibilidad necesaria de los puntos anteriores para gestionar el dinamismo del sistema.

2.4 MODELACIÓN DEL CONSTRUCTO GOBERNANZA

En la definición de gobernanza es preciso destacar la combinación de tres aspectos diferentes:

1. La regla del juego- procedimientos de elección democrática y toma de decisiones,
2. Los resultados de los mismos en términos de eficiencia y eficacia, implantación de políticas públicas, regulaciones y
3. La legitimidad como valoración de la ciudadanía en sus instituciones (Figuerola & Prats, 2006).

Tres de los modelos teóricos planteados: gestión de redes, delegación e interpretativo social subordinan la estabilidad de la política por parte de las autoridades. La gobernanza incorpora la idea de dirección al análisis de la acción y deriva en dos definiciones del

mismo: la primera, como un diseño de un sistema de reglas; y, la segunda, como un acto, manera o función de gobernar (Meyenberg, 2012).

Esta idea de la gobernanza parte de que los individuos y las comunidades son capaces de inmiscuirse en procesos de racionalidad para alcanzar propósitos comunes. Los elementos que lo justifican son cinco (Meyenberg, 2012):

1. Una nueva propuesta para afrontar la complejidad social.
2. Plantea la necesidad de repensar la estructura y las funciones de las instituciones de representación de intereses con el fin de hacerlas más redituables.
3. Consiste en analizar las deficiencias en el diseño de las instituciones encargadas de resolver los problemas concretos de la población.
4. Busca la estabilidad basado en la importancia de la vida cívica y de la participación de las organizaciones no gubernamentales para dar vitalidad a la democracia.
5. Define estrategias que fomenten una mayor inclusión social basada en el rescate de la idea de comunidad, valor de las decisiones colectivas y solidaridad.

La práctica de la gobernanza supone que están presentes elementos como: confianza, reconocimiento mutuo, equilibrio, disposición a colaborar. Así pues, el poco desarrollo de alguno de ellos puede poner en riesgo el despliegue efectivo de un sistema. Algunos elementos opuestos a su avance son la violencia, deficiencias en la configuración de la democracia y de la ciudadanía, instituciones públicas frágiles, e incluso, la presencia de órdenes alternos que disputan la autoridad del Estado (Vásquez, 2010).

2.4.1 Eficacia/confianza

Con la finalidad de hacer eficaz el proceso de gobierno se proponen dos dimensiones básicas para su análisis: la adquisición de las capacidades institucionales, fiscales, administrativas requeridas para estar en aptitud de gobernar y la habilidad en el proceso mismo de gobernar, puesto que las decisiones y acciones que los gobiernos toman para dirigir a su sociedad pueden aprovechar al máximo (Aguilar en Meyenberg, 2012).

Otro asunto es la dirección de sociedades complejas cuyo problema radica en que no hay una distinción analítica entre gobernanza (entendida como entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), La gobernanza es una alternativa conceptual y práctica que pasa de la gobernabilidad entendida como estabilidad, cuyos elementos suponen la seguridad de mayorías estables durante uno o varios periodos legislativos y un equilibrio adecuado de poderes entre el ejecutivo, paz social, pautas efectivas de cooperación en cultura política o ciudadana (Porrás, 2014).

En suma, la gobernabilidad resulta insuficiente para entender la complejidad de los cambios sociales políticos que se generan, para ello habrá que elaborar un nuevo concepto para entender las nuevas formas de intervencionismo público y el cumplimiento satisfactorio de los horizontes del estado social.

La gobernanza alude a la necesidad de diseñar relaciones institucionales que empleen el potencial de actores, con capacidades adecuadas, con la finalidad de entender la capacidad directiva del gobierno en una arena político administrativa en la que, además de los asuntos de carácter interno, se tiene que considerar una dinámica internacional ceñida por el intercambio global. En segundo lugar, definir con realismo y pertinencia los horizontes para la convivencia social cuyos medios de capital, morales, informativos, científicos y tecnológicos son fundamentales (Aguilar en Meyenberg, 2012).

El desarrollo de un capital social permite la creación de instituciones fuertes, responsables y efectivamente representativas. El cual se identifica como el conjunto de redes, normas y confianza que posibilitan a los participantes una actuación conjunta y eficaz para conseguir objetivos compartidos (Putnam, 2011). Mismo que emerge de las conexiones sociales y concurrencia de normas y confianza, los beneficios de estas emergencias se observan en la realidad, no pueden ser decretadas por la teoría. Y a su vez, es el responsable de la eficiencia de la gobernanza de un sistema, existe una vinculación entre capital social y confianza (Fukuyama, 1995). La confianza es un concepto complejo que se puede abordar desde diversas disciplinas del conocimiento y más cuando se atiende desde el campo de la política.

La confianza-desconfianza son reductos necesarios para tratar de operar la complejidad y la incertidumbre; además de que a la hora de procesar la información y ante una diversidad de alternativas complejas, las personas deben discernir entre confiar o desconfiar (Luhman, 2005). La confianza tiene una condición tan dinámica y tan disipada que una condición imperceptible puede hacer que desaparezca o que se fortalezca aún más (Wicks, Berman, & Jones, 1999).

Una teoría de la confianza presupone una teoría del tiempo y el entorno, en la que además de las personas y su tipo de vínculos, también importa su interacción con el contexto (Luhman, 2005). Es decir, que habrá que considerar vertientes de temporalidad y espacio. La historia se convierte en parte de la estructura base de la confianza en los sistemas sociales. Otros factores promotores de la confianza son los impulsores de seguridad, ingreso económico, educación, salud, etc., así como valores, acciones positivas hacia la comunidad.

La confianza es el sustento fundamental de un capital interpersonal que permite a los individuos desempeñar mejor sus tareas dentro de las instituciones. Si la confianza genera un beneficio personal entonces contribuye al fortalecimiento de las instituciones y a incrementar el capital institucional (Hardin, 2002), es fundamental para la cooperación social. Es un tipo de relación que se da entre agentes de un sistema fortalecido a través de la construcción y aplicación estricta de normas incluyentes y la aplicación estricta de las mismas. La confianza en la gobernanza ocurre a través de los lazos existentes en las redes, lazos que se fortalecen por las acciones colectivas contingentes, emprendimientos sociales, empresariales, prácticas religiosas (Tilly, 2005). Estos últimos elementos dan pie a la conformación de redes de confianza integradas indirectamente, la conformación directa depende del propio gobierno como acciones políticas propias integrada por personas del círculo cercano a los miembros.

2.4.2 Gobernanza y Democracia

El estudio de la legitimidad está orientado hacia los insumos y los resultados. En el primer caso refiere a las reglas y procedimientos democráticos aceptados para tomar decisiones

colectivas obligatorias. En segundo representa la efectividad de las reglas para producir resultados tangibles y se remite a criterios de legitimidad y buen gobierno solo si están al servicio del bien común (Mette en Meyenberg, 2012). Cuya finalidad radica en la democracia asociativa que mantengan una actitud menos egoísta e inclinada al apoyo las normas democráticas equitativas. En este tenor, presenta una alternativa por regular las demandas, beneficios y problemas de la sociedad.

La realidad es que existen amplios grupos que no cuentan con el capital económico, político y cultural. En consecuencia, las intenciones de los gobiernos de promover formas más justas de gobernanza quedan en el discurso (Cohen y Rodger en Meyenberg, 2012).

Para lograr el empoderamiento de la gobernanza es necesaria la actuación de los participantes fundamentada en valores y una comunicación efectiva, en donde se puedan incorporar las opiniones y el sentir ya sea individual o colectivo del electorado, de esta forma se podrá lograr el apoyo de manera global evitando en el contexto, situaciones de conflicto y de intereses particulares.

El empoderamiento de una gobernanza participativa implica una estrategia de reforma institucional que podría ser socialmente funcional a partir de las condiciones siguientes: proveer de productos y servicios a la población más vulnerable, definir una estrategia abajo-arriba que promueva la participación ciudadana ante problemas específicos y, propiciar programas de desarrollo social y económico que busquen generar nuevas políticas públicas para lograr disminuir las condiciones de desigualdad.

La conformación singular de grupos de personas para generar utilidades públicas con una ética de la responsabilidad pública basada en la rendición de cuentas conlleva a situaciones emergentes de cultura ciudadana. La gobernanza propone un cambio de paradigma en la agencia cívica y en la democracia. El cambio demanda una visión del ciudadano con roles simultáneos, además de ser votante, voluntario, cliente, consumidor, conciliador de problemas y generador de valor público. También se postula una nueva figura del servidor público, el de ser administradores sin fines de lucro y debe asumirse como un elemento fundamental de la ciudadanía, puesto que, aunque no son el foco del universo cívico, son los servidores públicos quienes les proporcionan liderazgo, recursos, reglas y herramientas. La gobernanza en general, implica un cambio en el significado de la democracia. Es un proceso político complejo, no partidario, de continuas interacciones

múltiples, productivo, pluralista, centrado en el ciudadano que propone mecanismos confiables de negociación en medio de diversos intereses y puntos de vista para resolver problemas y crear valor público (Boyte, 2005).

La paradoja democrática actual muestra una desconexión entre cómo los ciudadanos se imaginan su democracia y cómo los políticos la practican. Las causas fundamentales que explican esta desalineación son la baja confianza entre los ciudadanos acerca de sus propias capacidades para influir en los resultados políticos, la percepción de que el sistema político está lleno de agentes delincuentes, la ausencia de significado de la política debido al comportamiento de los agentes políticos, el aislamiento sistemático de ciertos grupos de individuos (Stoker & Evans, 2014). El bajo nivel de confianza se debe, más al umbral de los atributos en los legitimadores de la democracia que a la ausencia de los propios, es decir, dependen de la capacidad de despliegue de ciertos atributos específicos necesarios durante el proceso democrático en un contexto particular. La paradoja de autoridad y la paradoja del proceso democrático establecen una lógica reivindicativa de la legitimidad que establece el nivel de flexibilidad/equilibrio de la aplicación de la ley (autoridad) y la percepción de justicia entre los individuos (democracia) (Zurn, 2010).

2.4.3 Gobernanza y Globalización

El concepto de globalización tiene múltiples interpretaciones dependiendo de su enfoque analítico (proceso, estructura y consecuencias), de sus ingredientes constitutivos (capital, estado, gente, ideas, tecnología) y sobre sus principales dominios (económico, político, cultural) (Friedman & Mittelman en Haque, 2013). Es un proceso cargado de desafíos y modelado de forma significativa por factores coyunturales que influye en el funcionamiento interno de los gobiernos como la colaboración y la cooperación.

Aparte de la integración entre naciones, sociedades y pueblos en ámbitos de economía, política, cultura, ideología y conocimiento a través de las redes transnacionales de intercambio de capital, producción, tecnología, información, propiedad y control, obligando a concebir a la gestión y la autoridad desde diferentes centros de atención que

implica incluir diversos niveles de coordinación y búsqueda de soluciones que satisfagan a todos los actores involucrados. La estructura de estas redes tiene implícita la conformación de intereses particulares de agentes o actores globales conformada por empresas transnacionales (controlan el comercio, las finanzas, las inversiones, la información y la tecnología mundial), estados desarrollados (ayudan a las empresas transnacionales a penetrar en los mercados mundiales), organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio- OMC-, Fondo Monetario Internacional -FMI-, Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional), bloques económicos y comerciales regionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, Tratado de Libre Comercio para América del Norte, Cooperación Económica de Asia y el Pacífico), grandes empresas de consultoría (Arthur Andersen, Ernst & Young, Price Waterhouse Coopers, McKinsey) y ciertos grupos de expertos líderes de opinión que desempeñan un papel importante en el asesoramiento y prescripción de políticas y reformas empresariales (Haque, 2013).

Estos factores o fuerzas de globalización pueden crear presión sobre el Estado para reconfigurarse a sí mismo hacia un estado neoliberal para cambiar sus prioridades de política destinadas a favorecer la privatización, desregulación y liberalización, de igual manera para renovar sus programas sociales a través de subvenciones, recortes sociales, así como para reestructurar su organización y gestión mediante la desagregación de organismos a corporaciones autónomas.

El sistema de gobernanza en este proyecto de investigación está conformado por algunos elementos importantes que, a su vez, adaptan a subsistemas que definen su dinámica (Figura No. 1) así, la inclusión social se vincula directamente a la participación ciudadana y a la construcción de capacidades, competencias sociales; la legitimidad afín a la regulación que delimita en mucho al sistema, juntos impactan, además de la construcción de capacidades, en las dinámicas de colaboración, prácticas de gestión de redes, en el diseño de estructura que promueven la descentralización como un mecanismo para mejorar la eficiencia y flexibilidad del sistema. El despliegue de estos elementos ocultos en el sistema (capacidades, colaboración, gestión de redes, descentralización), contribuye en el desarrollo de liderazgos sociales, políticos, económicos que dinamizan al sistema de gobernanza. En conjunto, la interrelación de estos elementos, definen el sistema de gobernanza que se adapta a su contexto, que, en términos políticos, bien podría

delimitarse a la dinámica de la globalización, la democracia y a la confianza como factores determinantes.

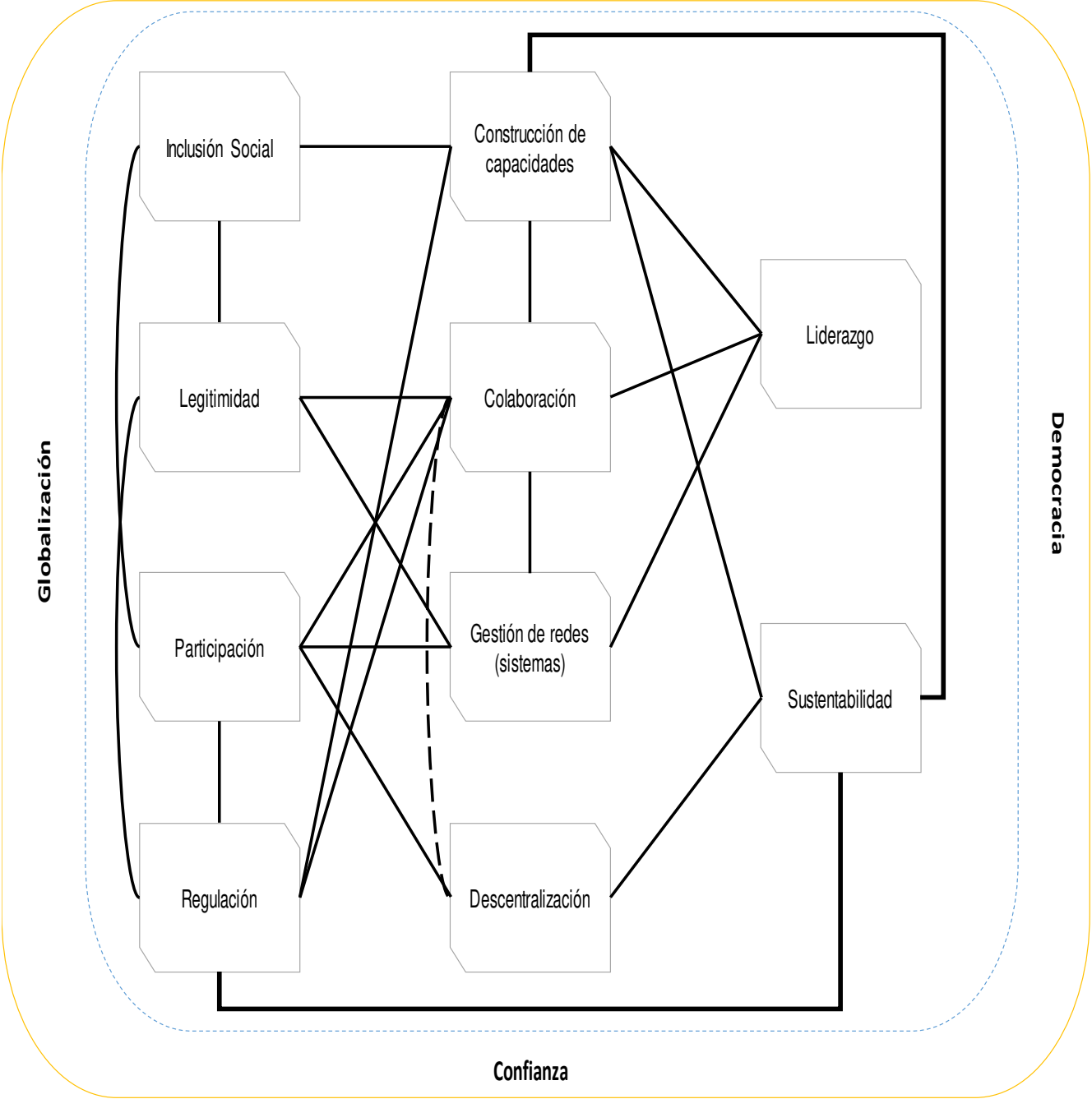


Figura 1. Factores y dilemas de la gobernanza.

2.5 DILEMAS EN UN SISTEMA DE GOBERNANZA

Los dilemas de la gobernanza están representados por las teorías de los problemas de coordinación social, naturaleza de patrones, reglas de gobierno que de ellos emergen (Bevir, 2011). Estos dilemas requieren de nuevas estrategias de gobernanza que redefinan una nueva jurisdicción, vinculación de personas y movilización, contingentes que emergen, creencias, dilemas relacionados con tradiciones contradictorias, prácticas que son resueltas desde la gobernanza a través del diseño, emisión y aplicación efectiva de políticas que tienden a generar contextos restrictivos definiendo la dinámica del sistema de gobernanza.

2.5.1 Legitimidad

Las funciones emergentes clave de los nuevos sistemas de gobernanza ocurren a través de la auto-organización (Considine y Ali Afzal en Bevir, 2011). La legitimidad es un requerimiento crítico para la aceptación, credibilidad, aprobación y soporte entre la ciudadanía y otros actores de las organizaciones públicas (Häikiö en Bevir, 2011). En los regímenes democráticos son fuentes de legitimidad la responsabilidad democrática a través del parlamento y otros canales complementarios, la preservación de los valores fundamentales del sector público y el soporte de un sistema formal de reglas y procedimientos que favorezcan la interacción entre los individuos y los grupos. Un mecanismo efectivo de rendición de cuentas es crucial para el sector público, a partir de dos aspectos interrelacionados, por un lado, el funcional que garantiza que las políticas públicas logran el propósito para el que fueron concebidos y, por el otro, el ético que se apega a normas morales vigentes (Considine en Bevir, 2011).

El estado no puede retractarse de sus principios cardinales: justicia, justicia social y equidad, ni puede renunciar a su responsabilidad de trabajar por el bien común y salvaguardar el interés público; factores que le sustentan su legitimidad, misma que se ha ido debilitando con el tiempo por el aumento de la complejidad social y la globalización del entorno. El fortalecimiento de la legitimidad del Estado implica una renovada atención de los actores y ciudadanía en el desarrollo de la capacidad de respuesta de las

instituciones públicas y en la construcción de una narrativa convincente de futuro compartida entre los representados.

2.5.2 Colaboración

La gobernanza ha evolucionado hacia un sistema más dinámico permitiendo la transformación de las relaciones existentes entre el poder legislativo (mayor y mejor despliegue de la política), ejecutivo (implantación, gestión y evaluación de la política) y judicial (aplicación efectiva de la ley) y a diferentes niveles de jurisdicción local, estatal, nacional, trasnacional o global. Una bien alineada integración entre organizaciones y organismos favorece también su colaboración, promoviendo así, nuevas formas de participación, entre los que se incluyen nuevos modelos de diálogo, deliberación y democracia. Los tipos de colaboración difieren en su estructura, su contexto y su diseño; dimensionados, entre otros factores por los límites jurisdiccionales, organizacionales, heterogeneidad de actores, propósitos, regulación y el nivel de participación y compromiso (y poder) de la participación pública (Bingham y O'Leary en Bevir, 2011). Es decir que la colaboración para el sistema de gobernanza, depende del nivel de desarrollo de las organizaciones y organismos participantes, del grado de comunicación y de la categoría de divergencia de los objetivos entre los participantes.

Otros factores que explican el éxito de una colaboración son la historicidad del conflicto, incentivos o restricciones en los actores participantes y el equilibrio de poder, recursos y conocimientos coyunturales. La presencia de liderazgos espontáneos, el diseño de relaciones inter-organizacionales, el fomento de diálogos directos, la construcción de confianza, el desarrollo de compromiso en el proceso y la comunicación de aprendizajes favorecen un despliegue sinérgico colaborativo en el sistema de gobernanza que realimenta el desarrollo de cada uno de estos factores. En la medida que estos factores estén regulados, sobre todo consensados, mejor es la colaboración en el sistema que se dimensiona en la presencia de un proceso abierto e inclusivo (busca activamente la participación amplia), un foro exclusivo (crea un incentivo para participar) y las reglas claras del juego y la transparencia de los procesos (proporcionan legitimidad) (Ansell y Gash en Bevir, 2011). El gobierno tiene la responsabilidad del despliegue de los

componentes mencionados porque la colaboración es una condición emergente de un sistema que da respuesta a demandas reales continuas.

2.5.3 Participación

Factores que promueven la participación en un sistema de gobernanza son el nivel de despliegue de su legitimidad y de su democracia. La legitimidad es un elemento central vinculada a la acción, procesos, toma de decisiones, institución y justificación de un régimen político. Así mismo, el nivel de representación del pueblo en el gobierno y, por ende, el nivel de participación popular en el proceso político de elección de su gobierno es un indicador de democracia. De manera que el nivel de participación está directamente relacionado con el desarrollo de políticas de gestión de redes, asociaciones políticas de diversa índole, descentralización y un enfoque más orientado a la privatización de los servicios públicos (Bevir, 2011).

2.5.4 Liderazgo

Algunas características del líder de un sistema social es que fomente la colaboración, la capacidad de adaptación y de resiliencia, resuelva problemas éticos y cautive a los ciudadanos. La primera característica trata de la colaboración a nivel de grupos, organizaciones y jurisdicciones de diferentes capacidades, con el propósito de alcanzar objetivos comunes a través de la interrelación del trabajo multidisciplinario, tiene en este elemento de cooperación la base del valor de la reciprocidad. Se sugieren cinco dimensiones de la colaboración (Thompson y Perry en Bevir, 2011):

1. Gobernanza, implica que las partes deben tomar decisiones de manera conjunta siguiendo las reglas, compartiendo los recursos y construyendo la estructura de gobierno de manera tal que el poder desplegado es conjunto;

2. Administración, trata de poner las ideas en acción, establecer reglas claras de funciones y responsabilidades, definir interrelaciones funcionales, definir y concretar objetivos asequibles y lograr una buena comunicación en, de y para el sistema de Gobernanza;
3. Autonomía, reconcilia los intereses de personas y de grupos, gestionando los conflictos presentes y latentes;
4. Mutualidad, asegura que todas las partes se beneficien recíprocamente de la colaboración desplegada en los términos que se hayan convenido con el propósito de ir fortaleciendo la colaboración en el sistema;
5. Confianza y reciprocidad, refiere a mantener las condiciones mutuas necesarias para desplegar la confianza y reciprocidad, esta es la dimensión principal para el fomento de colaboración en el sistema.

La segunda característica de un líder de sistema social es que desarrolla capacidades adaptativas y de resiliencia del sistema. Se sugiere que tenga atributos de conducta que promueven la capacidad adaptativa y de resiliencia, tales como (Bevir, 2011):

1. Comunitario, porque comparte sentido de propósitos y de identidad;
2. Competencia, porque despliega capacidad y conocimientos para satisfacer demandas;
3. Conexión, porque amplía relaciones y vínculos como base para la flexibilidad;
4. Compromiso, porque se basa en la confianza y en la buena intención;
5. Comunicación, porque da orden y sentido a las cosas;
6. Coordinación, porque alinea las cosas en tiempo y forma y
7. Consideración, porque está atento al factor humano.

La resiliencia en los sistemas se manifiesta en las siguientes características: redundancia, porque su capacidad excesiva le permite funcionar si falla un componente; robustez, dimensionada en la medida de su pujanza e interacción; flexibilidad, porque además de apoyarse en los procedimientos también recurren a la experiencia; confiabilidad, porque dependen de los datos y de los canales de comunicación para informar; vinculación, porque despliegan relaciones estrechas basadas en respeto y confianza. La tercera característica de líder es que resuelve problemas éticos a través del dialogo por su

efectividad en el logro de resultados, por su capacidad para identificar el contexto cultural en el que se encuentra, por su capacidad de interactuar con los otros. La cuarta característica de líder es que cautiva a los ciudadanos por su capacidad de vincularlos a grandes ideales siguiendo las normas establecidas (Bevir, 2011).

2.5.5 Gestión de redes

Los objetivos principales de una gestión de redes de gobernanza son la toma de decisiones, los quehaceres de la confianza, el ejercicio de poder y la gestión del conocimiento. La toma de decisión y alcanzar acuerdos son las dos tareas más difíciles en el ejercicio colaborativo, sobre todo cuando se convive en medio de prácticas añejas muy arraigadas que son promovidas en normas, reglamentos y procedimientos. La discusión y consenso para la gestión efectiva de una red requieren de buenas artes para “guiar” con precisión, en la interacción de múltiples nodos focales, los procesos de toma de decisión y de acción que ahí ocurren (Windhoff en Bevir, 2011).

En un sistema eficiente la confianza existe en todos los niveles, aun cuando existan actores con diferentes puntos de vista, creencias y enfoque, estos deben tener al menos la suficiente confianza en los otros y en el sistema. La confianza es el adhesivo para que las partes involucradas ejecuten efectivamente las transacciones del sistema, solo se requiere que existan obligaciones y expectativas mutuas (Sabel en Bevir, 2011).

Es importante reconocer que el poder y la influencia en el sistema, normalmente estarán en desigualdad, aun en los sistemas eficientes. La igualdad se logra en la medida que aumente la codependencia de los actores por los recursos. La interdependencia en los sistemas ocurre por la mutua reciprocidad y confianza, y por el interés propio al servicio de una causa común de la red con lo que se puede construir el consenso con relativa facilidad (Koppenjan en Bevir, 2011). Estos intereses duales pueden dar lugar al diseño y ejercicio de sanciones e incentivos entre los propios involucrados, con lo que se ejerce un poder permanente en el sistema. La gestión del conocimiento es una función clave en un sistema público. El deseo de conocimiento hace que las agencias vinculen actividades en red para resolver los problemas existentes de mejor manera. Entonces se trata la

información con mayor confiabilidad, se gestiona el conocimiento con más agilidad y se aplica la inteligencia con mejor puntualidad.

Las competencias directivas son desafiantes porque el líder debe ser capaz de asignar recursos limitados y a destiempo a la estructura sin perder la estrategia ni su eficiencia; en general, un líder gestiona la red porque promueve la colaboración teniendo estas cuatro habilidades (McGuire en Bevir, 2011):

1. Capacidad de activación, como la capacidad de identificar y trasladar al sistema los derechos humanos y recursos necesarios alineados a metas y objetivos;
2. Capacidad de delimitación, como la capacidad de constituir acuerdos entre actores líderes y actores complementarios en escenarios dinámicos e inciertos;
3. Capacidad de movilización, como la capacidad de obtener el compromiso y apoyos de actores internos y externos, respectivamente;
4. Capacidad de síntesis, como la capacidad de generar una interacción positiva y propositiva entre los actores, que a su vez, promueve la confianza y el intercambio de información entre los interesados.

Las funciones principales en la administración del sistema son (Milward y Provan en Bevir, 2011): la gestión de la rendición de cuentas, implica la responsabilidad de entregar resultados y reforzar el cumplimiento de metas del sistema la gestión de legitimidad, incluye la difusión de logros, la atracción de recursos y la captación de los miembros del sistema; la gestión de resolución de conflictos y alineación a los objetivos de la red; la gestión del diseño estructural lo suficientemente flexible para alcanzar las formas de gobernabilidad más apropiadas para el éxito; la gestión del compromiso de gestión encauzada a la distribución equitativa de los recursos y al suministro de información entre sus miembros.

2.5.6 Inclusión social

Unidad, cohesión, civismo, unión son sinónimos de inclusión social, una pretensión de querer cerrar la brecha entre actores de la administración de la Gobernanza y la sociedad.

La inclusión social significa apropiarse de acciones políticas diseñadas para ayudar a grupos desfavorecidos en la sociedad. Los actuales equilibrios simétricos de cualquiera de los modelos de bienestar están en crisis, en la práctica predomina más en nuestras sociedades el individualismo sobre el nuevo derecho de la sociedad son en muchos aspectos críticas simétricas del modelo de bienestar: el individualismo en lugar de colectivismo, mercado sobre función y liberalismo en lugar de regulación. Las críticas de la derecha política al modelo de bienestar socavan la visión social demócrata de progreso e inclusión, haciendo ver que el enfoque colectivo de estos últimos es más un programa asistencialista en la que la burocracia estatal domina cualquier iniciativa individual. En contraparte, la izquierda política respalda por una cohesión social fortaleciendo más a la red como un modo orgánico de vida, más dinámica, más creativa. La espontaneidad y flexibilidad de la red le confiere una capacidad superior de reorganización para dar respuesta a necesidades dinámicas de su contexto, lo que es fuente de confianza y dinamismo para la realización de transacciones (Powell en Bevir, 2011).

2.5.7 Construcción de capacidad

La construcción de capacidades enfatiza en el despliegue de fortalezas y de activos, explica que en la marginación también existen abundantes recursos y capacidades tan escondidas que son difíciles de identificar a primera instancia. Al reconocerlas, sea por agentes externos o, sobre todo, por los propios actores marginados se crea una plataforma de solución a las deficiencias, problemas o discapacidades que se enfrentan aumenta la probabilidad de alcanzar el desarrollo comunitario al involucrar a los individuos locales en el proceso de conceptualización, planeación e implantación de programas de desarrollo social. La construcción de capacidades es una buena estrategia que ayuda a transformar la mentalidad de la comunidad (Tice en Bevir, 2011). Sin embargo, el desarrollo de capacidades es una inversión de largo plazo en la gente y sus organizaciones, y requiere de un alto compromiso de las personas que cambian irremediamente su estilo de vida, que aun en las carencias es difícil de aceptar. Requiere de esfuerzos adicionales para romper estas barreras socioculturales y prejuicios hacia el colectivismo.

2.5.8 Descentralización

La descentralización es un proceso de transferencia de autoridad y funciones a organismos u organizaciones para una mejor adaptación de ciertas condiciones específicas locales; es un proceso donde los gobiernos recurren para la gestión de políticas públicas clave. Ayuda en el aumento de la participación de los ciudadanos en los procesos locales. La descentralización requiere de una mejor coordinación de la complejidad del sistema, demanda una mayor sofisticación de habilidades llevando a una paradoja de la centralización, puesto que necesita de mayores recursos, entonces costos más elevados de gestión. En cambio, la centralización de los gobiernos representa cada vez mayores retos porque los ciudadanos son más exigentes en la demanda de los servicios presados, peticiones cada vez más heterogéneas e interconectadas que derivan en otras nuevas como acceso a la información, mejoras de urbanización, globalización y estilos de vida más divergentes (Denter y Rose en Bevir, 2011), globalización que ha transformado la naturaleza del gobierno haciendo que las personas, bienes, servicios e información crucen más rápido las fronteras nacionales, condiciones que llevan a escenarios de crisis de legitimidad del estado.

Es importante distinguir la descentralización de la desconcentración y la delegación. La desconcentración se refiere a la transferencia de responsabilidades y servicios del gobierno central a sus oficinas regionales. Mientras que la delegación es un tipo de descentralización, solo que en funciones bien delimitadas y específicas.

2.5.9 Regulación

La regulación es una forma de intervención estatal, coordinada por organismos especializados, para ejercer control político en los sistemas, actualmente se traduce en una técnica más compleja para resolver problemas de estado. El punto focal de la gobernanza regulatoria es más difícil de discernir porque su definición tiende a ampliar en lugar de circunscribir el concepto. Tiene un triple enfoque que aumentan la complejidad del sistema: en primer lugar, se traslada a las instituciones reguladoras de un

nivel nacional a uno transnacional; en segundo lugar, presenta una integración creciente de actores no gubernamentales; y tercero, la multiplicación de diversos grupos de interés que se traducen en demandas que deben estar consideradas en la propia reglamentación (Bevir, 2011).

2.5.10 Sustentabilidad

El desarrollo sustentable refiere a la gobernanza a partir de la insatisfacción de los modelos de desarrollo existentes, representa una perspectiva que implica la asunción a la dirección por parte de la sociedad partiendo del supuesto que ésta tiene mejores capacidades para orientar a largo plazo, el desarrollo social a escenarios deseables, de igual manera implica una agenda de cambio, de promoción de la transformación de las instituciones existentes que requiere de la colaboración entre todo tipo de actores sociales, incluidas las empresas, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos comunes, gobiernos regionales, nacionales e instituciones internacionales. Estos últimos se espera que juegue un papel activo estratégico, puesto que cuentan con recursos financieros, organizativos y legales para respaldar una agenda de cambio ambicioso.

En este contexto, la dimensión democrática es crítica. El desarrollo sustentable implica tomar decisiones sobre los valores básicos, sobre la definición del tipo de vida que los ciudadanos desean vivir y el tipo de sociedad que desean construir para la posteridad. La sustentabilidad como concepto se encuentra estrechamente relacionado a la teoría de sistemas adaptativos (Van der Brugge y Van Raak en Bevir, 2011) y por tanto tienen que ver con el enfoque dinámico de los sistemas, con la condición de auto organización, iteración y autoaprendizaje de los sistemas y con la presencia de múltiples escalas y niveles en los procesos de transición (equilibrio dinámico) y de adaptación (ciclos de crecimiento y decremento).

2.6 CONFIANZA INSTITUCIONAL EN MÉXICO

El estudio clásico de Putnam (2011) sobre capital social² tiene como referencia una interrogante guía: ¿Cuáles son las condiciones que permiten la creación de instituciones fuertes, responsables y efectivamente representativas? Dentro de la línea argumentativa de Putnam para dar una interpretación a las diferencias existentes entre el norte y sur de Italia, establece que es el patrón histórico el que define el ambiente sociocultural de una determinada comunidad.

Resalta en dicho trabajo el concepto de comunidad cívica³, ya que ella permite el origen de un capital social, entendiendo a éste como las características de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social, facilitando acciones coordinadas (Putnam, 2011). Situación que representa las causas de operatividad y seguridad en las instituciones (Fukuyama, 1995).

La confianza es un concepto complejo que se puede abordar desde diversas disciplinas del conocimiento. El asunto se torna complejo cuando se trae dicha percepción al campo de la política. En México el término confianza se hace más complejo dado que durante más de setenta años un solo partido político encapsuló al estado, generando un efecto adverso entre los electores, en consecuencia durante varios comicios se preparaban y desarrollaban para que resultara triunfadora la misma fuerza política.

Incluso se puede afirmar que desde que México es independiente hasta 1990, pues las elecciones no fueron competitivas, y hasta 1997 se puede decir que fueron democráticas.⁴

² Por capital social se entiende, según Putnam (2011), el conjunto de redes, normas y confianza que posibilitan a los participantes una actuación conjunta y eficaz para conseguir objetivos compartidos. El capital social, en resumen, refiere a las conexiones sociales y a la concurrencia de normas y confianza. Los beneficiarios de estas conexiones, normas y confianza deben ser determinadas empíricamente, no por definición. En este contexto, por confianza interpersonal se entiende como la percepción que el individuo tiene de otros individuos que le permite interactuar y ejercer acciones en conjunto con cierto grado de seguridad y de reciprocidad.

³ Comunidad cívica, dentro de la línea reflexiva de Putnam (2011), es aquella en la que resaltan acciones como la lectura de diarios, amén de la participación en organizaciones sociales.

⁴ Existen historiadores que consideran que las elecciones mediante las cuales se eligió a Francisco I. Madero para el periodo presidencial de 1911 a 1915, fueron las únicas de carácter democrático. Fundamentalmente porque ninguna persona fue forzada a votar por él como ocurrió en los comicios de Porfirio Díaz. En cambio, no fueron competitivas porque Madero no tuvo rivales en su contienda por el Poder Ejecutivo.

Así, la desconfianza viene desde nuestro origen como país y se enmarca la historia de la democracia mexicana.

La confianza en la discusión académica sobre los procesos electorales se ha vuelto de un interés renovado y vigente. Pero ¿qué significado tiene? ¿Cuáles son las vertientes alimentadoras de la confianza? ¿Se puede construir la confianza a partir de acuerdos políticos? ¿Qué importancia tiene la vertiente cultural? ¿Cómo se puede construir (etapas y acciones) la confianza en un contexto de elecciones competitivas? ¿Es importante la confianza en las instituciones electorales para la consolidación democrática? ¿Existen requisitos para que se confíe en las instituciones electorales? ¿Favorece la confianza el desempeño institucional? Estas son las preguntas más recurrentes que se desarrollan en la discusión de este concepto en el ámbito político y académico.

En este trabajo la generación de la confianza es un elemento positivo (bien) para la vida comunitaria de forma que la desconfianza es un saldo negativo (deuda). El tratar de analizar el por qué las personas tienen confianza y el cómo se va cultivando a través de las relaciones sociales, ha sido una preocupación de la economía, la sociología y la psicología. Dado que existe una diversidad de enfoques disciplinarios para abordarla teóricamente, ha sido complicado expresarla en términos cuantitativos, en especial porque la confianza se integra de aspectos cognitivos, afectivos y normativos (Tilly, 2005).

Aunado a lo anterior, un sujeto con alta confianza considera que la inmensa mayoría de las personas actúan con buenas intenciones, que son respetuosas y probas, estableciendo que esta actitud personal es rasgo de una diferencia individual presente en las mismas, lanzando la hipótesis de que tienen una conducta en concordancia a esquemas cognitivos que los hace aceptar cierta información y/o a rechazarla, de conformidad con sus creencias (Gill, 2005). Existen varios autores que comparten esta vertiente teórica. Refieren que la confianza no se encuentra relacionada con experiencia específica, sino que es resultante de una generalización de experiencias similares (Rotter, 1980).

En ese contexto Luhmann (2005), refiere que tanto la confianza como la desconfianza son reductos necesarios para tratar de operar la complejidad y la incertidumbre; además de que a la hora de procesar la información y ante una diversidad de complejas alternativas, las personas deben discernir entre confiar o desconfiar.

Por otro lado, para (Wicks et al., 1999) la confianza es una variable dinámica, pues aunque pudieran estar presentes relaciones estables, pueden aparecer complejidades que den pie a desconfiar. En este sentido, confianza es tener expectativas cuando éstas están relacionadas con efectos positivos, pero además se parte de la premisa que dicha confianza se basa en la experiencia de cooperación y socialización.

En esta circunstancia, ejerce un efecto importante lo que se espera de alguien o de algo (Valenzuela & Cousiño, 2000). En nuestro país diversos autores se han interesado en indagar cuál es el sustento de la confianza, o en su caso, de la desconfianza en términos culturales tal como analizan Paz (1970) y Ramos (1972) en sus trabajos sobre el ser mexicano. Estos documentos exploran más la vertiente racional donde la confianza se sustenta en la interacción entre familiares o de tipo extrafamiliar. Así, la confianza se crea donde existen igualdades de condiciones económicas. Pero también, una teoría de la confianza presupone una teoría del tiempo y el entorno, de forma que no sólo importan las personas y el tipo de vínculo que se tiene, sino también el contexto en el que se da la interacción (Luhmann, 1990).

En este sentido, sobresale el cuándo y el dónde, vertientes de temporalidad y espacio. Así, se puede constatar que el contexto y entorno importan y que en tal propósito es válido preguntar acerca de la igualdad o desigualdad en la organización de los comicios en México, desde su independencia como nación, a la fecha.

Luhmann (1990) con respecto al tema de la confianza, refiere que la historia deja de ser el recuerdo de las cosas experimentadas y se vuelve simplemente una estructura predeterminada que es la base para la confianza en los sistemas sociales y la confianza debe referirse a aquellos mismos sistemas. Por su parte Segovia (1975) en su investigación clásica sobre la socialización política en las escuelas mexicanas establece que un aspecto a considerar como generadora de confianza de los individuos en sí mismos y en otras personas, es el ingreso económico, factor que implica seguridad material.

En el proceso constructivo de confianza, según Hardin (2002) se basa en el entramado teórico de la elección racional. En este sentido, la confianza es el sustento fundamental de un capital interpersonal que permite a los individuos desempeñar mejor sus tareas dentro de las instituciones. Si la confianza genera un beneficio personal, dice este autor,

por tanto, contribuye al fortalecimiento de las instituciones y a incrementar el capital institucional.

Aquí, se partiría del hecho de que “los otros” simpatizan con nuestros valores (morales) y con los rasgos de ciertas actitudes positivas para apoyar a otros y a la comunidad aún a costa del beneficio individual.

2.6.1 Confianza e Instituciones Políticas

Schedler (2006) reflexiona en torno a la construcción de confianza desde la vertiente de la ciencia política y se enfoca puntualmente en las instituciones que preparan elecciones. Señala que son cuatro vertientes: 1. La confianza en los procesos electorales institucionales, 2. La norma (una densa red de reglas democráticas); 3. La delegación (transferencia de la gestión de las elecciones del gobierno a una Institución del Estado mexicano, independiente y autónoma) 4. La vigilancia (la organización a una estricta supervisión de parte de los partidos políticos); judicialización (traslación de solución de conflictos del poder legislativo a un tribunal especializado).

Según Fukuyama (2004) las instituciones estatales, en su conjunto, no sólo deben favorecer la cooperación entre los individuos en un sentido administrativo, sino que deben, además, al concebirse como instituciones legitimadas por la sociedad correspondiente, deben estimular la cohesión social y convertirse en referentes hacia el conjunto de las personas en una sociedad nacional determinada. En otras palabras, el grado o intensidad de capital social de una comunidad, será el reflejo de la fortaleza institucional y de la confianza de los ciudadanos hacia su gobierno, es decir, el alto o bajo capital social es reflejo del trabajo institucional en ese sentido.

En este caso, el foco de observación son las instituciones según Cansino (2000), las organizaciones políticas o procedimientos para mantener el orden, resolver litigios, elegir líderes son cruciales porque sus acciones u omisiones repercuten en el orden social y en el orden político afectando a una comunidad nacional.

Las autoridades electorales son un organismo fundamental para el funcionamiento equilibrado de las instituciones políticas en el marco de un gobierno democrático. Por ello, es fundamental que los Organismos de Gestión Electoral (OGE) sean un factor de cohesión institucional y también un motor para la formación de capital social.

En suma, las aportaciones teóricas del neoinstitucionalismo se pueden resumir de la siguiente manera: a) el enfoque como variable independiente, b) el rescate de las propias instituciones como variable dependiente, y c) la revisión analítica de los organismos, como un elemento omitido por estudios administrativos, sociológicos, económicos y antropológicos (Parra, 2005). A ello hay que añadir que es importante tomar en cuenta que los arreglos institucionales se enmarcan en un conjunto de interacciones producto de la cultura política y la relación costo beneficio que hacen los líderes políticos todo el tiempo. Es decir, la actitud “cultural” de los actores institucionales tiene un peso, lo mismo que los cálculos que hacen los líderes políticos al interactuar con las instituciones.

En estos términos, se puede afirmar que las instituciones son efecto de acuerdos políticos en donde participan valores que en muchos casos están contrapuestos o apenas en un acuerdo que puede ser el reflejo de una fuerte cohesión institucional, o bien, de un débil equilibrio normativo que difícilmente puede hacerse cumplir. Así, las instituciones electorales en un sistema de partidos hegemónicos de 1929 a 1997, estaban propicias para ser aprovechables al régimen autoritario, sin embargo, con los procesos de liberalización y democratización política, las instituciones electorales, tuvieron un nuevo esquema conforme al sistema de pluralidad partidista.

Toda institución tiene su diseño estructural, la gestión, su base legitimadora y abierta a nuevos diseños de gestión y de reingeniería institucional. En ese contexto, valdría interrogarse: ¿en qué condiciones las instituciones pueden llegar a ser confiables? Tratando de dar una respuesta, existe un debate teórico al respecto. Desde una visión individualista, se señala que sólo es posible confiar cuando así conviene a las personas, o bien, que la confianza depende de la reputación de las personas que están a cargo de las instituciones.

En México (hasta las elecciones federales del año 2012) se evidenció la variación de la confianza hacia el IFE de acuerdo con los roles que tienen los funcionarios responsables

de las áreas. Por ejemplo, a nivel de distrito electoral (el nombramiento del responsable se denomina consejero presidente de Junta Distrital) hay mucha confianza, lo mismo que en el nivel subnacional o estatal (al funcionario encargado se le denomina presidente del Consejo General Estatal o del Consejo General (a nivel nacional), también hay confianza, pero a nivel nacional, la principal estructura de autoridad, denominada Consejo General, genera un sinnúmero de desconfianza entre la población y entre los líderes políticos.⁵

Así, para confiar en una institución, ésta tiene que contar con una historia de aciertos administrativos y normativos, puesto que exige un alto grado de organización interna, un fuerte capital institucional enmarcado por una identidad bien definida, por la disciplina de sus integrantes y la confianza interna desarrollada, a veces producto de la solidaridad.

De esta manera, se puede afirmar que una institución tiene el aprecio de la población y de los líderes políticos en la medida que es capaz de fortalecer internamente sus procesos administrativos, de tal forma que sus acciones hacia la población son normativamente contundentes y políticamente imparciales. Por ejemplo, “a” persona interacciona con “b” y no tiene la certeza si “b” es confiable, ante ello tendrá dos vías de acción. Una es darse a la tarea de compilar información sobre “b” para así tener perspectivas de confiar en ella; la otra es valorar si de manera institucional se hacen cumplir los acuerdos o los compromisos. En América Latina se ha detectado una homogénea desconfianza interpersonal, tal como se observa en la tabla siguiente:

⁵ Es probable que se confíe más en los funcionarios de menor nivel porque son elegidos mediante un sistema meritocrático que se sustenta en el servicio profesional de carrera. En cambio, los integrantes del Consejo General son reclutados después de una negociación entre los tres principales partidos políticos.

Tabla 2. Niveles de confianza interpersonal en América Latina.

País	Confianza en los vecinos (%)	Confianza en la gente con quien trabaja o estudia (%)
Argentina	78	83
Bolivia	34	51
Brasil	54	62
Colombia	49	64
Costa Rica	56	64
Chile	57	62
Ecuador	35	46
El Salvador	44	52
Guatemala	42	49
Honduras	53	58
México	45	70
Nicaragua	40	54
Panamá	47	62
Paraguay	71	78
Perú	38	44
Uruguay	80	82
Venezuela	48	55

FUENTE: Latinobarómetro (2011). Pregunta: ¿Cuánta confianza tiene en cada uno de éstos grupos de personas o instituciones? ¿Diría que tiene mucha, algo o poca o ninguna confianza en...?

Según se puede apreciar, la mayor parte de las respuestas indican que las personas en forma predominante, confían más en sus compañeros de trabajo. Muchos factores influyen: se convive más cantidad de tiempo con los compañeros de trabajo; la vida doméstica es más conflictiva y habitualmente las condiciones socio-económicas de los ciudadanos en América Latina es de saturación, escasez y conflicto con los vecinos. A continuación se presenta otra tabla en el que se muestra el nivel de confianza de las personas hacia tres instituciones clave de la vida política y social en la región latinoamericana.

Tabla 3. Niveles de confianza institucional en América Latina

País	Policía (%)	Sistema Penal (%) ¹	Bancos (%)
Argentina	77	84	85
Bolivia	84	69	71
Brasil	63	49	59
Colombia	64	68	70
Costa Rica	64	63	50
Chile	51	69	59
Ecuador	82	71	90
El Salvador	64	63	72
Guatemala	78	64	65
Honduras	67	53	69
México	51	69	71
Nicaragua	72	51	77
Panamá	63	66	54
Paraguay	76	85	85
Perú	77	63	71
Uruguay	49	49	78
Venezuela	73	56	69

FUENTE: Latinobarómetro (2011). Pregunta: ¿Cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos de personas o instituciones? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?

¹ Porcentaje de respuestas que están en desacuerdo o muy en desacuerdo con la frase: "El sistema judicial castiga a los culpables".

Según se puede observar, en términos generales, la desconfianza institucional, alcanza tanto entidades privadas, como a instituciones públicas. No está por demás recordar que la mayoría de los países enlistados, padecen una fuerte corrupción en su sistema penal y crisis económicas constantes, donde los bancos aparecen como perversos al beneficiarse de estos sucesos.

En este sentido, los autores que se han enlistado en este apartado, establecen que la confianza en las instituciones es resultado de una confianza que ha trascendido el campo de la confianza interpersonal. De este modo, una transformación política de fondo no sólo se sustenta en la creación de nuevas instituciones, sino que el proceso es mucho más complejo. Una nueva institución debe estar fundada en un pacto fundacional de confianza entre ciudadanos y entre ciudadanos y gobierno. Dicho pacto fundacional, a su vez tendría que sustentarse en códigos externos e internos que hagan valer la confianza entre las personas que interactúan. Al respecto Putnam (2011) refiere que existe un dinamismo interactivo entre sociedad y las instituciones que favorecen la confianza, de forma que si

una institución se funda con cierto crédito social, este puede fortalecerse si hay una conducta interna adecuada en las organizaciones correspondientes.

En este sentido, se puede afirmar que la confianza es una cualidad institucional, además de una estrategia de gobernanza. Fundamentalmente porque la confianza favorece la cooperación y colaboración. Según Hardin (2002), la confianza de los individuos hacia las instituciones se da cuando la ciudadanía, considera que el gobierno puede abanderar sus intereses. Además, el modelo se sustenta bajo el siguiente esquema: confío en ti porque encapsulas mi interés en el tuyo. Aquí es importante citar también a Luhmann (1979), quien señala que la confianza se puede clasificar en: confianza perceptiva y confianza espontánea. En la perceptiva, se da confianza posterior a un proceso reflexivo; en cambio en la segunda, se da de manera inmediata.

Ahora bien, conviene preguntar ¿cómo se construye la confianza institucional? Coleman (1998) parte de que es en el campo de las interacciones sociales (acción colectiva) donde reside el capital social que permite que aparezca la confianza institucional. En cambio para los politólogos la causa inicial de la confianza entre dirigentes políticos y sociedad se da a partir de una alianza. En otras palabras, mientras para Coleman (1998) la serie de relaciones sociales hace posible la confianza, para los politólogos la confianza se da por la labor de los líderes políticos al establecer acuerdos.

Sin embargo, en una sociedad como la mexicana, con un déficit histórico y cultural de confianza, se profundiza el problema. Huntington (1992) explicó, después de un análisis detallado en diversos países y culturas, que la desconfianza es un rasgo sobresaliente en el mundo árabe y en América Latina.

2.6.2 La Confianza como Relación de Intercambio

Luján (1999) señala que la confianza es fundamental para la cooperación social. En esta perspectiva, la confianza no es solamente una conducta accesorio de las interacciones entre las personas de una comunidad nacional; no sólo se trata de un lujo de la modernidad social, sino que es un insumo clave para el desarrollo político y social de cualquier país.

En principio, la confianza debe verse como un tipo capital social que surge de forma espontánea como resultando de la historia, cultura y socialización política. En ese sentido, la confianza es un tipo de relación que se da entre los ciudadanos y las instituciones políticas (Tilly, 2005).

Dicha relación es más compleja y tiene constantes vaivenes en el caso de los países con rasgos culturales de desconfianza, fundada en instituciones políticas ineficaces, consideradas como corruptas o bien, porque se les visualiza como “capturadas” por grupos de interés que son quienes definen sus principales decisiones o pueden vetar políticas que afecten sus intereses particulares. Sin embargo, existen pilares que cierran la brecha entre desconfianza e instituciones, por ejemplo, la construcción de normas incluyentes y la aplicación estricta de las mismas. Desde luego, no es un trabajo sencillo, justamente cuando la mayor parte de las personas desconfían de las normas.

Tilly (2005), en su reciente trabajo *Confianza y gobierno*, afirma que más expectativas o actitudes, la confianza es un tipo de relación. Afirma además que la confianza como relación no se desarrolla en cada individuo en relación con su objeto de confianza, sino a través de redes. También indica que una red de confianza existe cuando hay una serie de personas conectadas, directa o indirectamente por lazos similares; los lazos en cuestión le dan a los miembros derechos importantes a la atención o la ayuda de otro, resaltando que esos lazos son fuertes; ahora bien, los miembros de la red llevan adelante, colectivamente, empresas ambiciosas de largo plazo como la procreación, el comercio de larga distancia, la ayuda mutua de trabajadores o la práctica de una religión (incluso de tipo clandestina); finalmente, la configuración de los lazos dentro de la red somete a la empresa colectiva al riesgo de “fechorías y descuidos” de sus miembros en forma individual.

Las redes de confianza, aclara Tilly (2005), no son cualquier red social, como las que tienen la función de comunicación, reconocimiento mutuo, participación conjunta en alguna actividad, flujos de bienes o servicios; los sitios de la red pueden ser individuales o puede tratarse de organizaciones, localidades o posiciones sociales. En este caso se trata de redes de conexiones de personas desconocidas y por lo general no se conoce entre sí; puede ser una red que transmite información política, que prestan una estructura invisible a los flujos de dinero, enfermedades e innovaciones lingüísticas. Estos “segmentos” de

tales redes pueden superponerse a las redes de confianza y formar parte de las mismas, pero no son redes de confianza porque sus integrantes (anónimos entre sí y sin ningún lazo fuerte entre ellos) no expondrán sus empresas colectivas “al riesgo de las fechorías, los errores o los descuidos de los otros miembros” (p. 21-22).

Ahora bien, si formar parte de una red de confianza implica un riesgo, conviene cuestionarnos cómo dichas redes mantienen la cohesión y el control, en particular cuando algunos de los integrantes se dispersan; como es el caso las de tipo religioso, el control es más sencillo, pero ¿qué pasa con las redes de confianza geográficamente dispersas? La clave está según Tilly (2005), en la definición de la frontera entre “ellos y nosotros”. Algunos grupos utilizan tatuajes ocultos, certificaciones de membresía o uso de nombres o apellidos muy particulares, entre otros mecanismos.

La integración de las redes de confianza a la política pública puede ser directa o indirecta. La integración indirecta se produce cuando las redes de confianza se extienden a los actores políticamente comprometidos, como organizaciones locales, iglesias o sindicatos, que a su vez negocian entre sí y con los gobiernos la asignación de costos y beneficios mediados por la política.

La integración directa tiene lugar cuando las redes de confianza se extienden al propio gobierno; puede ser a través de la incorporación de un integrante de un grupo familiar a las fuerzas armadas nacionales, el establecimiento de iglesias estatales que ejercen monopolios sobre la participación política, o la creación por parte del gobierno de sistemas de seguridad social que atan el futuro de los trabajadores al desempeño de aquel y la confiabilidad de los proveedores de servicios empleados por él (Tilly, 2005).

Así mismo, la confianza se construye a partir de una simpatía generada por una familiaridad de larga data formando lazos más fuertes en contextos de parentesco o de vecindad. La confianza sirve para protegerse mutuamente, pues las leyes no siempre alcanzan para tal propósito, es decir, la confianza se convierte en un escudo de “autodefensa” colectiva.

Un desafío para el científico social es visualizar o reconocer la integración política de las redes de confianza y la forma en que éstas se benefician con ese proceso. Pero implica un

riesgo porque aparecen “depredadores políticos” o también “gobernantes codiciosos” que quieren apropiarse de los recursos de las redes de confianza, o bien, quieren disolverlas, desestabilizarlas o debilitarlas para modificar los términos de una política pública.

Esto es clave, dice Tilly (2005), porque el futuro de la democracia, depende principalmente de las conexiones entre redes de confianza y los regímenes políticos; la salida generalizada de esas redes de la política (o su disolución) “daña a la democracia”.⁶ Asimismo, conviene, para efectos analíticos ver la confianza como una relación donde las actitudes son dependientes. Así, para visualizar con nitidez la relación de confianza se pueden ubicar los siguientes rótulos: pariente, correligionario, camarada, entre otros. Pero se visualiza mejor la relación de confianza por las prácticas de sus participantes. Quienes confían entre sí, lo manifiestan mutuamente e inician intercambios que supone el manejo de bienes materiales o monetarios, de aceptación de lineamientos en materia de salud, educación, alimentación o incluso diversión.

Por ello, la confianza, en esta perspectiva, consiste en poner resultados valorados ante el riesgo de las malas acciones, errores o descuidos. De este modo, las relaciones de confianza incluyen aquellas en las cuales las personas corren tales riesgos. Empero, aclara Tilly (2005), las personas no tienen como premisa el riesgo en sí mismo y mucho menos las empresas que tienen un alto valor, sino que el riesgo existe de manera permanente, de forma que las redes de confianza ayudan a mitigarlo o a reducirlo a cero, en particular porque hay muchos controles para evitar acciones oportunistas que pudieran afectar las inversiones en juego. En otras palabras, las redes de confianza reducen los costos de transacción y aumentan la seguridad de los contratos.

⁶ La privatización de la seguridad social o de la atención de la salud, la retirada de las élites o de las minorías de las escuelas públicas y la sustitución del contrato directo por la comunicación electrónica entre los activistas políticos tiene el potencial de producir la retirada destructiva de las redes de confianza de la política pública en las democracias (Tilly, 2005).

Tabla 4. Vertientes teóricas de la Confianza en las Ciencias Sociales

Autores	Vertiente teórica constructora de confianza.
Luhmann (2005)	Establece que en la construcción de confianza tienen que ver con la temporalidad y el entorno. La historia deja de ser un recuerdo de las cosas experimentadas y se vuelve una estructura predeterminada que es la base para la confianza en los sistemas sociales.
Fukuyama (1999)	Fundamental el papel de las redes, las organizaciones y las normas para que la confianza como expectativa genere un comportamiento ordenado, honrado y de cooperación por parte de todos los integrantes de la comunidad, de forma que este ambiente sea positivo y generador de prosperidad comunitaria.
Putnam (1993)	El patrón histórico determina en el contexto sociocultural en que una comunidad se desenvuelve. En ese contexto, la historia o vivencia es una vertiente causal para la presencia o ausencia de una comunidad cívica, caracterizada entre otros valores, de confianza, permite la eficiencia social. Resalta las acciones colectivas, como asociaciones cívicas o del voluntariado, porque enseñan actitudes y conductas cooperadoras, incrementan la interacción cara a cara y crean condiciones para el desarrollo de confianza.
Hardin (2009)	El sustento fundamental de la generación de confianza es el intercambio, dentro de la teoría de la elección racional, en las formas de capital interpersonal que permiten a los individuos desempeñar mejor sus tareas dentro de las instituciones, que si lo hicieran sin ellas y, por tanto, contribuyen al fortalecimiento de las mismas y al capital institucional.
Helmut y Kendall (2002)	La confianza como soporte estructural de la legitimidad del sistema político y del orden en la sociedad.
y McNally (2005)	Sustento afectivo, actitud personal en concordancia a esquemas cognitivos, aceptando o rechazando información, de conformidad con sus creencias.
Tilly (2005)	La confianza consiste en poner resultados valorados ante el riesgo de las fechorías, los errores o los descuidos de los otros. De este modo, las relaciones de confianza incluyen aquellas donde las personas corren tales riesgos.

FUENTE: elaboración propia.

Salazar y Temkin (2007) son más pesimistas que Tilly (2005) y refieren sobre el particular que la generación de confianza es algo más coyuntural. Establecen que la confianza es una variable que interviene en los juicios subjetivos que los electores hacen de sus instituciones como respuesta a la incertidumbre inherente a los procedimientos democráticos y que dicha confianza no se otorga de una vez y para siempre, sino que se

actualiza conforme a la información que el elector obtiene del ambiente que lo rodea (Salazar & Temkim, 2007). Desde luego, estas apreciaciones sobre la temporalidad de la confianza institucional están referidas a los procesos electorales.

En el marco de esta discusión, Gómez (1994) señala que la desconfianza tiene que ver con la reputación de las instituciones electorales, donde la ciudadanía y los líderes políticos no las consideran imparciales y equitativas en la aplicación de la norma. Afectando directamente las relaciones de poder entre gobierno y oposición, el nivel de legitimidad de los actos emanados de elecciones no competitivas y no creíbles. Más aún, dice, afecta la calidad de la representación del conjunto de los partidos político. En especial porque si una elección no es creíble, se hace presente el cuestionamiento ¿en realidad a quiénes representa los cargos elegidos cuando sus votos no están sustentados en la imparcialidad?

El camino que han recorrido las instituciones electorales en México para proporcionar confianza a la sociedad y a los actores políticos en las elecciones nacionales y subnacionales, se ha requerido de cambios estructurales, tales como reformas constitucionales, incorporación de tecnología en los instrumentos electorales, un servicio civil de carrera (dentro del OGE encargado de organizar los comicios nacionales, que es el IFE), sustentado en la meritocracia. Asimismo, dichas reformas incluyeron la obligación de que se dé la vigilancia estrecha por parte de los partidos. Incluso antes de las elecciones federales de 2006, el IFE fue valorado como una institución altamente confiable (Mitofsky, 2011).

En una investigación que realizó Corrochano (2001) sobre el tema de confianza, donde incluye al IFE, se advierte que antes del 2006, esta institución tenía una gran legitimidad en la población mexicana. El trabajo también muestra como el IFE tuvo evolución hacia la aceptabilidad social, sustentada en sus acciones de “aplicación estricta de la ley” además señala que la mayor parte de los mexicanos mayores de 18 años consideraban que el IFE satisfacía cinco expectativas o deseos: relacionados con la democracia, autonomía, transparencia, responsabilidad y eficiencia al contar profesionales. Desde luego, este capital político de confianza se deterioró gravemente después de la elección presidencial del 2006.

Todo el capital social que el IFE fue adquiriendo conforme preparaba y desarrollaba elecciones entre 1989 y 2005, le otorgó una cohesión estructural y fortaleza institucional, la cual tuvo efectos no sólo internos, sino externos, puesto que varias entidades federativas siguieron el mismo diseño institucional. Por otro lado, esa confianza institucional provocó una nueva relación entre la sociedad y los distintos actores políticos reduciendo la incertidumbre ante escenarios electorales.

Este escenario favoreció una relación bilateral de confianza entre ciudadanía e instituciones electorales. En ese sentido, Luján (1997) refiere que en toda acción social se requiere de dos polos: un sujeto que confía (*truster*) y el depositario de la confianza (*trusted*): el sujeto ejecuta la acción de confiar a partir de un universo de conocimientos o creencias que le permiten tener un conjunto de expectativas ciertas sobre su relación con el objeto de su confianza.

2.6.3 Instituciones Democráticas y Confianza

El *cómo* se realiza la acción de la política por parte de los políticos es la causa generadora de confianza o decodificador de la misma. Esto es, con la calidad que se haga la política, así serán las instituciones, el gobierno y las normas que emerjan de dicha actividad. En las siguientes líneas se abordará la importancia de la dinámica entre políticos, la cualidad de dichos acuerdos, si se enmarcan en un proceso democrático e incluyente o, en su caso, en un marco autoritario y excluyente; si esto último fuera el caso, se parte de que los actores involucrados no previeron los efectos esperados, o bien, si los previeron, no hicieron nada por acotarlos (podría ser el caso de diversos cuerpos de seguridad pública de instituciones relacionadas con el quehacer hacendario o de impartición de justicia). En otras palabras, los efectos de la actividad política son favorecedores de confianza o todo lo contrario.

La política tiene una multiplicidad de acepciones. En este punto, se entiende a la política según Hague, Harrop & Breslegin (1993) como la actividad a través de la cual los grupos humanos toman decisiones colectivas. Cabe resaltar que esta definición no se cuestiona si dichas decisiones vienen protegidas de un consenso democrático o de decisiones

autoritarias; tampoco si existieron acciones colaborativas o conflictivas. Ni tampoco si el fin justifica los medios o si a la hora de tomar las decisiones estas se ajustaron a los principios éticos o morales, buscando el bienestar colectivo.

Así, la política es la actividad humana que da la oportunidad, en un contexto democrático y de pluralidad de actores políticos enmarcados en un estado de derecho que todos aceptan, de convencer, deliberar, confrontar ideas y lograr acuerdos obligatorios para todos en un sentido colaborativo. También en la búsqueda de eficacia y eficiencia gubernativa y/o institucional, que a fin de cuentas son los resultados que se buscan de la actividad política.

Por su parte, la visión estructuralista, en el marco de un régimen democrático, establece que la política no termina en una función de mediación, sino que forma parte del cemento social como un todo. A su vez, la visión liberal sostiene que el quehacer de la política es la reflexión con cierto soporte en valores morales. Se le considera también la praxis que favorece y coordina la solidaridad entre personas, en el supuesto de una recíproca dependencia consciente y voluntaria, mirando siempre hacia un conglomerado de ciudadanos que ejercen la libertad con responsabilidad en un ambiente de igualdad y de reconocimientos recíprocos. También la perspectiva liberal sostiene que la política hace posible la competencia por los cargos que concentran la facultad de disponer del poder administrativo.

Así, conviene preguntar: ¿la confianza tiene qué ver con el cómo se hace política? Se puede responder de manera anticipada que la política tiene relación entre el poder y legitimidad, pero también tiene que ver con la forma en que se adquiere el poder y se legitima. En este marco, la ola democratizadora reciente en América Latina, es la refundación del poder político (sostenido en elecciones competitivas) y en la generación de una nueva legitimidad, no sólo de la fuerza, la del monopolio de la violencia, sino en la mecánica del gobierno de la mayoría, experimentando en la década de los ochenta, reformas constitucionales, nuevas reglas electorales, formación de instituciones abiertas al escrutinio público, nuevos equilibrios entre poderes y mejora de la representación, entre otras.

De acuerdo con Alcántara (2006) con estos cambios se transforma el paradigma para entender la política latinoamericana. Con la democratización se deja de ver a esta región como estructuralmente dependiente del exterior para poder acceder a mejores condiciones políticas y económicas. Es significativo tener una visión amplia región harta de explicar su desarrollo político por visiones estructuralistas donde las clases sociales tenían un papel dependentista que dejaban todo el protagonismo de la política nacional a un centro manipulador de la periferia.

Es preciso mencionar que la democracia genera mayores incentivos para que la sociedad confíe en las instituciones de gobierno y en la clase política a partir de un proceso permanente de profesionalización de la política y la experiencia. Este acumulado de conocimientos, al menos en teoría, genera que la actividad de la política tenga vertientes integradoras de mejores políticas públicas que conforme tengan éxito, favorecerían la confianza de la sociedad y que las personas tengan mejores expectativas en el futuro.

El proceso de liberalización y democratización en América Latina no se puede comprender sin una visión democratizadora de los productores de leyes: los legisladores, por un lado, y la clase política, por otro. Los partidos políticos, proveedores de los parlamentos, principalmente, son instituciones fundamentales para la democracia. Sin embargo, también son los principales responsables de la desconfianza. En México, constitucionalmente, los partidos, adquirieron el estatus de entidades de interés público, pues la apertura del régimen implicaba, generar confianza entre las fuerzas opuestas al partido en el gobierno.

Es tal su importancia que a través de ellos, se integra el Poder Legislativo de la Unión y el propio Poder Ejecutivo. A través de nuevas reglas electorales y renovadas instituciones, que dieran confianza, credibilidad y certeza a los resultados electorales, generando certidumbre en la ley e incertidumbre en el resultado de la elección (Carbonell, 2009).

La acción de deliberar en el parlamento con otros que piensan distinto y que profesan una ideología política opuesta, lleva implícito la integración y elaboración de una voluntad general, no coactiva, que es resultado de la razón, la cual tendrá la utilidad pública para atender la problemática social. Por ello, la práctica de la política debe estar enmarcada en ciertos valores compartidos como la solidaridad, la cooperación y la confianza.

¿Cómo se puede generar confianza si los profesionales de la política practican ésta dentro de un marco del pragmatismo? ¿Se puede generar confianza cuando los encargados de generarla ocupan los últimos lugares en las encuestas que se aplican a ciudadanos? ¿La práctica actual de la política es generadora de confianza? Se está adentrando en los ámbitos del poder, del poder en democracia, entendiendo por dicho concepto, en términos de Arendt (1977), como la capacidad humana no sólo de actuar, sino de actuar en común, concertadamente.

En tal sentido, el poder en una democracia es del grupo en conjunto no en lo individual. Así, el apoyo social es lo que da y proporciona poder a las instituciones, o sea, el consentimiento que proporciona la vigencia de las leyes. Siguiendo a Arendt (1977), el que se cumplan las normas es porque la humanidad se encuentra integrada de una pluralidad, por esta razón requiere para su convivencia el que se acepten sin negarse o incumplirse, en ese caso, se estaría negando a ingresar a una comunidad.

El poder legislativo en México, conforme se ha fortalecido el régimen democrático, ha tratado de adecuarse a la dinámica social y adaptarse a la nueva realidad política, por voluntad ciudadana. Así, desde 1997 las fuerzas políticas presentes en el parlamento mexicano, específicamente Cámara de Diputados, no cuentan con los legisladores necesarios para aprobar modificaciones constitucionales, por lo que están obligados los partidos a establecer acuerdos. Ante ello, se hizo necesario transformar el quehacer político. Esta realidad exigía nuevas actitudes y nuevos roles políticos. Cambiar la imposición de la voluntad desde el poder presidencial a una atmósfera consensual y enmarcada en el proceso de deliberación democrático. Este factor, generó mayor confianza en los legisladores.

Estos cambios del quehacer político en México, se hicieron más significativos y trascendentes cuando apareció la alternancia política en el 2000 cuando un partido diferente al PRI, después de 70 años, ganó las elecciones presidenciales, con Vicente Fox Quesada.

De acuerdo con la visión liberal el régimen político democrático es la manera de garantizar un mínimo de integración social no violenta, en la medida que pasa por una configuración cultural e institucional de valores que da cuenta de esa realidad y que

motiva a las personas que la componen a pesar de sus diferencias a la construcción de un proyecto de convivencia que garantiza la libertad sobre las bases justas de interacción (Pineda, 2002).

Sin embargo, diversas encuestas indican que el nivel de confianza política disminuye en el transcurso del desarrollo democrático en México.⁷ Según se puede ver el cuadro siguiente, entre el año 2001 y el año 2011, los índices de confianza hacia diversas instituciones públicas decayeron considerablemente. Resulta paradójico observar que en el proceso de consolidación de la democracia, la desconfianza aumenta. Podemos hablar de frustración ciudadana de la democracia o bien de decepción sobre los resultados políticos y económicos de las políticas públicas de la democracia.

Tabla 5. Niveles de confianza institucional en México (2001-2011)

Porcentaje de los que dicen tener “mucho” o “algo” de confianza en las siguientes instituciones, 1981-1990.		
Confianza	2001	2011
Sistema Educativo	77	76
Iglesia	70	76
Fuerzas Armadas	48	47
Prensa	36	49
Sindicatos	34	38
Sistema Legal	33	53
Policía	23	32
Burocracia	23	28
Empresas	20	46
Congreso	18	35
Sistema Seguridad Social	--*	48
Sistema Político	--*	30

FUENTE: Consulta Mitofsky (2011).

Según se puede observar, el Congreso mexicano tuvo un incremento en la confianza de los mexicanos al pasar de 18 a un 35% de aceptación. Este dato es significativo porque se puede afirmar que apenas a finales de los noventa, la Cámara de Diputados, se comenzó

⁷ Por confianza política entenderemos en esta investigación como la orientación y expectativas positivas o negativas que la sociedad percibe hacia instituciones públicas, fundamentalmente, gobierno, congreso y partidos políticos.

a comportar como un poder diferente al Ejecutivo. En este sentido, su genuina beligerancia, su trabajo de deliberación, le dio en el transcurso del tiempo un bono de confianza por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, como se puede observar, no rebasa el nivel de confianza del Ejército o de la Iglesia Católica. Cabe señalar al respecto, que el ejercicio del debate y los desacuerdos al momento de tomar decisiones políticas, tienen un costo y ello se refleja en los bajos niveles de confianza en relación con otras instituciones que no tienen que mostrar sus diferencias internas ante la opinión pública.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas⁸, que tiene como propósito dar seguimiento a la conducta cívica de los mexicanos, en los registros de los años de 2005 y 2008, se obtuvieron bajos niveles de confianza ante las preguntas: ¿Qué tanta confianza le inspiran la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores? ¿Qué tanta confianza le inspiran los partidos políticos?

Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los partidos políticos, los sindicatos y la policía en el 2008. En cuanto al Congreso, los legisladores obtuvieron en promedio 7.1 de aceptación ciudadana. Antes, en el levantamiento de 2005 de la encuesta citada, los partidos políticos obtuvieron 5.5%, los sindicatos 5.9% y la policía 5.7%, manteniéndose como los más bajos.⁹

Es claro que existen factores y condiciones que tienen impacto en la construcción de la confianza; como la imagen pública, los resultados generales de la práctica política y la conducta que se expone en los medios de comunicación principalmente en el caso de los partidos y de las cámaras legislativas. Así pues, ¿Tendrán que ver los medios de comunicación? ¿Es falta de información de estas instituciones?

Desde la perspectiva de Habermas (1998), los niveles de confianza tienen que ver con la disposición al diálogo entre los políticos y los ciudadanos, así como la capacidad de construir consensos. Entonces, el paradigma de la política debe verse como una práctica

⁸ La ENCUP se ha levantado en cinco ocasiones: 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012, de las cuales tres han sido realizadas por el INEGI (2001, 2003 y 2008) y la última por la Secretaría de Gobernación.

⁹ Ver las diferentes Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en la página electrónica de la Secretaría de Gobernación: www.segob.gob.mx

de la autodeterminación ciudadana, no en el mercado, sino en el diálogo; es decir, un proceso de razón y no exclusivamente de voluntad; de persuasión y no exclusivamente de poder; dirigido hacia la consecución de un acuerdo relativo a una forma buena o justa o por lo menos aceptable de ordenar aquellos aspectos de la vida que se refiere a las relaciones sociales de las personas y a la naturaleza social de las personas.

La práctica de la política cuando tiene como propósito eliminar “al otro”, como dice Habermas (1998), genera repercusiones colectivas y ello provoca problemas de confianza o desconfianza hacia el quehacer de los políticos. Lo anterior impacta más si un partido o gobierno no tiene disposición a garantizar la confianza institucional del órgano encargado de organizar los comicios, negándole autonomía frente a los partidos y el Poder Ejecutivo.

En México, el año de 2003, se le otorgó autonomía al IFE, pero se designaron consejeros electorales principalmente representados por el PRI y el PAN para garantizar que fueran leales a sus propósitos político-electorales. Este hecho, modificó, en lo sucesivo, y sobre todo en las elecciones presidenciales del 2006, los niveles de confianza por parte del electorado hacia el IFE.

De acuerdo con Aziz (2013), no es que las reglas se hayan modificado, ni tampoco que los legisladores hubiesen cometido una falta a las leyes o la Constitución, sino que tanto el PRI como el PAN, por ganar espacios de poder, afectaron, en los hechos, el nivel de confianza que la población tenía en el IFE.

Así, señala Aziz (2013) que es muy importante el desempeño de los encargados de la institución y el tipo de vinculación que mantiene con la sociedad. En suma, instituciones electorales no se vulneran con la crítica, sino por la acción directa de los actores. El IFE fue quebrantado por los partidos políticos cuando se renovó a los consejeros electorales en 2003, desde ese momento perdió la confianza de las fuerzas políticas y los simpatizantes que representan la tercera parte de los electores (Aziz, 2006).

Ante todo lo anterior, cabe la pregunta ¿Cómo se puede generar confianza en una institución desde la práctica de la política en el parlamento? Probablemente la respuesta está en la democracia deliberativa y de consenso y no sólo en la regla de la mayoría. Habermas señala con respecto a la democracia deliberativa que es importante tomar en

cuenta toda la información relevante para el debate. En este escenario, los actores involucrados deben reconocer que su postura debe ser considerada como necesaria, justa y relevante.¹⁰

Según Habermas (1998), al conjugar consideraciones pragmáticas, compromisos, discursos de autocomprensión y de justicia, se fundamenta el presupuesto de que los resultados son racionales y justos, estos se obtendrán por medio de un flujo de información relevante, cuya utilización no debe ser obstruida. En la teoría del discurso la razón práctica (base de ese procedimiento democrático) pasa de los derechos humanos universales, de la sustancia ética concreta de una determinada comunidad, a las reglas del discurso y a las formas de argumentación. Tales reglas extraen su contenido normativo de las bases de validez de la acción orientada por el entendimiento, y en última instancia, por la estructura de comunicación lingüística y por el orden insustituible de la socialización comunicativa.

A esto es preciso añadir que también es importante el proceso de legitimidad basado en el derecho y la validez. En este sentido, es fundamental que las normas tengan su sustento en la legitimidad, no como una idea para justificar el orden establecido, sino como una acción incluyente que se base en la aceptación de los actores políticos involucrados, así como al reconocimiento del grueso de los votantes.

Para ello es necesario que se desarrolle el imperativo categórico de un proceso argumentativo sustentado en acuerdos razonados entre los sujetos a las normas (Gimbernát, 1997). Puede decirse que el poder político en el espacio legislativo es un espacio clave para construir la legitimidad y el consenso porque es donde se integran y se hacen las leyes y porque su quehacer está fundado en el poder comunicativo, el administrativo y la competencia. Finalmente, en este proceso de construcción de la confianza a través de la praxis política, Habermas (1998), establece los siguientes postulados básicos de esta tendencia teórica:

¹⁰ Varios autores representativos de esta teoría han publicado una diversidad de artículos sobre el tema. Principalmente se puede citar a Habermas (2008). Otro trabajo importante es el de Cohen (en Hamlin y Pettit, 1989). También se puede ver el texto de Bohman (1996). De igual manera se puede ver el trabajo de compilación de Elster (2001).

1. La deliberación y argumentación, es decir la interacción de información y razones para analizar críticamente las propuestas,
2. El proceso dialógico es público e incluyente,
3. Las deliberaciones se encuentran libres de coacción interna y externa,
4. El proceso deliberativo objetiva los acuerdos racionalmente motivados,
5. Toda deliberación debe comprender todos los asuntos de regulación considerando el interés general,
6. El proceso de deliberación política se extiende hacia las necesidades y el proceso de transformación de preferencias y aspectos prepolíticos (tradiciones, costumbres) (Ferez, 2000).

Se puede considerar en el caso de los OGE, que si los acuerdos y/o designaciones de sus integrantes son excluyentes y se caracterizan por la coerción, se complica su funcionamiento porque sus acciones pierden legitimidad y confianza; en cambio, un sistema sustentado en un proceso de democracia deliberativa, favorece la generación de confianza y legitimidad.

En una investigación realizada por Alcántara (2005) sobre la calidad de los políticos, en particular el caso de los diputados en América Latina, encontró que en la élite parlamentaria chilena y salvadoreña un 42.3 y 36.9%, respectivamente, tienen experiencia partidista y legislativa significativa; en cambio en Costa Rica y México, éstas categorías sólo representan el 6.1% y 9.4% respectivamente. A continuación se muestran los datos con mayor detalle.

Tabla 6. Experiencia Política de los Diputados en América Latina

País	S-Exper	L-Exper	P-Exper A	P-Exper B	Inexp-A	Inexp-B	(n)
Chile	18.8	23.5	12.9	7.1	28.2	9.4	85
Costa Rica	2.0	4.1	28.6	8.2	46.9	10.2	49
Salvador	13.2	23.7	11.8	7.9	31.6	11.8	76
País	S-Exper	L-Exper	P-Exper A	P-Exper B	Inexp-A	Inexp-B	(n)
México	4.3	5.1	45.3	4.3	35.0	6.0	117
América Latina	8.3	11.6	24.1	8.6	36.3	11.1	1394

FUENTE: Martínez Rosón, María del Mar (2006) "La carrera de los políticos: ¿la calidad importa?" en Manuel Alcántara Sáez *Políticos y política en América Latina*. Madrid, Siglo XXI.

S=Experiencia política; L=Experiencia partidista; P=Partidista.

A propósito de la experiencia política de los diputados en América Latina, se puede afirmar que la democracia *deliberativa* no es una virtud dada a los cuerpos legislativos cuando sus integrantes tienen una escasa experiencia política. A diferencia de la actividad pública, la vida privada de las personas está sujeta a controversias y conflictos que muchas veces resuelven en instancias institucionales ajenas a los afectados.

En cambio, la actividad legislativa da pauta para que los interesados lleguen a acuerdos y en base a estas negociaciones construyan confianza para continuar deliberando y para que sean apreciados por sus representados. Pero si no se tiene experiencia política, suelen predominar las actitudes de la conducta que se asume entre particulares al momento de iniciar un conflicto de intereses.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS CONTEXTUAL: LEGISLACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO Y LOS AVANCES DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA (1929-1988)

3.1 FASES DEL DESARROLLO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

En México, se registra un desinterés de historiadores y politólogos por el estudio de la oposición política del siglo XX en la competencia por el poder, según Servín (2006), de manera que se tiene la versión de los vencedores, pero no hay una narración de cómo se da el proceso y en qué lugar quedan los vencidos. Ello en gran medida ha generado una distorsión que limita la comprensión de los eventos políticos de la segunda mitad de la centuria pasada, pues los trabajos de la ciencia política y la historia se ocupan principalmente del discurso de los que llegan al poder, pero no de aquéllos salvo excepciones que lucharon por obtenerlo y no lo consiguieron.

Servín (2006) con el propósito de subsanar en parte este vacío, escribió un ensayo que tiene como eje a la oposición política en su expresión electoral. Se trata de rescatar la versión de los opositores.

En México el estudio del transcurso del siglo XX se divide en tres periodos, que están delimitados en función del peso político. El primero comprende los estudios que se realizan en la época de la hegemonía partidista, tiempo en el que un solo partido (el PRI en sus con sus diferentes nombres) encabeza el poder Ejecutivo y además de ganar las elecciones en casi la totalidad de los espacios de gobierno, contando con mayoría absoluta en el Congreso. Esto, desde luego, es producto de una competencia electoral inequitativa, en la cual el régimen electoral limita las posibilidades de los partidos opositores para disputar el poder.

Esta etapa abarca de 1929 a 1979, en la cual el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación se encargaba de organizar las elecciones y calificar su validez. Las premisas político electorales de este periodo no son la confianza hacia las elecciones o el reconocimiento de buenas prácticas en la organización de los comicios, sino la “estabilidad política”.

El segundo periodo comprende el estudio de la apertura política que propuso el régimen 1977, generando un declive “controlado.” En esta etapa se concede “desde arriba” cierta representatividad a través de asambleas en diferentes lugares del país, tener “registro”, lo cual supone el acceso a financiamiento público para trabajo de campaña; y, segundo, si superan el 1.5% de la votación nacional, se les da acceso a la Cámara de Diputados por representación proporcional.

Como al principio solamente podían acceder a 100 escaños de representación proporcional, de un total de 400 (300 de mayoría), el PRI no puso en peligro su presencia mayoritaria en la Cámara de Diputados. En 1985, el número aumentó a 200, pero el PRI compensó esta ampliación incluyéndose plurinominales.

En este periodo que abarca de 1977 a 1988, se crea un OGE que sigue dependiendo del gobierno, pero, a diferencia de los anteriores esquemas administrativo, tiene un representante de cada partido político con registro. La oposición está lejos de ser mayoría, pero por primera vez en la historia, tiene voz en la organización de los comicios federales.

Es entonces que la confianza empieza a ser un elemento a considerar en la estructuración y actuación del OGE, pero prevalece la premisa de la estabilidad política. Este modelo de gestión electoral se rompe después de los comicios presidenciales de 1988. Al concluir la jornada electoral, el 6 de julio del año citado, contrario al compromiso político-administrativo establecido, el sistema de cómputo que procesaría los resultados a nivel nacional se “cayó”. Peor aún, los partidos de oposición presentaron pruebas de que los resultados “oficiales” no correspondían con las actas de votación que tenían en su poder, en particular, el candidato de las izquierdas, Cuauhtémoc Cárdenas, quien incluso se proclamó vencedor. Al no reconocerse el supuesto triunfo, se generó la idea en la ciudadanía de que había un fraude.

El tercer y último periodo tiene como premisa un escenario de pluralidad política y de abierta competencia por el poder, tanto a nivel nacional, subnacionales y municipales. Este periodo de 1989 a la fecha, puede considerarse de “gobierno dividido” y de la alternancia.

En 1997, se considera “gobierno dividido” porque por después de 70 años, el PRI perdió la mayoría (simple) en las elecciones federales de la Cámara de Diputados y es periodo

de alternancia porque tres años después, en los comicios presidenciales del 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) se alza con el triunfo. Después de las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, la confianza se vuelve una premisa y se supera el paradigma de la estabilidad, fundamentalmente porque los grupos políticos “anti-sistema” se han desmovilizado o se han adherido a la vida institucional.

De este modo, el gobierno y los principales partidos de oposición crean por consenso un OGE que favorezca la confianza de ciudadanos y líderes políticos, lo cual tiene como resultado la fundación del IFE en 1989. Al principio nace vinculado al gobierno, pero es más decisiva en su orientación y en sus acciones político-administrativas. Asimismo, se crea un órgano de dirección es integrado por “ciudadanos”, denominados consejeros elegidos por la mayoría de los legisladores (esto implica el concurso de las principales fuerzas partidistas), los funcionarios encargados de los comicios tienen un carácter permanente y serán reclutados, se crea un padrón electoral verificable y se establece que los funcionarios de casilla se elegirán por insaculación.

Sin embargo, en el 2006, surge nuevamente una acusación de fraude en los comicios presidenciales, de manera que la confianza ganada a lo largo de los comicios de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003, se ve afectada en lo sucesivo.

A diferencia de las elecciones de 1988, en 2006 las acusaciones de fraude no son dirigidas a la estructura organizativa de la institucionalidad electoral, sino en base la intervención “ilegal” de actores externos a aquélla, pero como es el IFE quien anuncia y valida los resultados, se convierte en objeto de los ataques del político agraviado. Con base a este suceso, acuerdan una nueva reforma al IFE que le otorga capacidades de fiscalización y prohíbe a los medios de comunicación vender propaganda electoral y a los funcionarios públicos intervenir en procesos electorales.

Después de 2007 se generan dinámicas de competencia electoral que ponen en alerta a los líderes de los principales partidos políticos. No se cuestiona la fortaleza institucional del IFE, sino todo lo contrario; en la medida que se le considera ejemplo a seguir, en diciembre de 2012, al tenerse como premisa que los gobernadores de los estados intervienen abiertamente en las elecciones estatales porque los órganos encargados en las diferentes entidades no gozan de autonomía, los principales partidos acuerdan que el IFE

se transforme en Instituto Nacional Electoral (INE) y se convierta en el órgano encargado de organizar los comicios a nivel estatal y municipal.

Hasta aquí la periodización de la correlación entre competencia electoral y gestión electoral en México. A continuación se desarrollan las premisas teóricas de lo que es la oposición, pero sobre todo se muestra cuál es la importancia de la oposición partidista en una democracia.

3.2 ¿QUÉ ES LA OPOSICIÓN POLÍTICA?

En términos generales la idea de oposición política, puede abordarse como contraposición de grupos o individuos a las decisiones que atañen al ámbito estatal y/o a las personas que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas. Sin embargo, el concepto de oposición política implica otros elementos sociopolíticos, relacionados con las instituciones políticas formales, tales como los partidos o el congreso.

Por ejemplo, comprende a otros agentes no partidistas, como son los grupos de presión o movimientos sociales, entre otros, los cuales se caracterizan por su contraposición (Kolinsky, 1987). Por su parte Luhmann (1990) señala que se tiene que ver a la oposición en un contexto de distinciones, de manera que, en un sistema político, el concepto de oposición adquiere significado en su diferenciación con respecto al gobierno.

De acuerdo a Ionescu y Madariaga (1968) el término de oposición política, como institucionalización del conflicto político, tiene cabida en los sistemas políticos democráticos en los que se prevén una serie de garantías que favorecen el ejercicio de la oposición y en donde además le es atribuida una función de moderación y regulación del poder político.

En los regímenes autoritarios la oposición política carece de prerrogativas jurídicas, por tanto, se reduce a una mera expresión de disenso y con una incidencia mínima política. A estos sistemas comúnmente se les ha caracterizado como de pluralismo limitado, sino es que totalitarios, dado que restringen los medios institucionales para canalizar, reprimir,

limitar e incluso cancelar la participación de la posición política en los órganos de representación.

Si bien la resistencia, disenso o conflicto, pudieran estar presente en la política organizada,¹¹ la oposición política va más allá de la exposición del desacuerdo o la sola exteriorización de un conflicto. Es esencialmente un límite institucional a la concentración del poder político, y por tanto, un medio definido de control (Sartori, 1971).

Por su parte, la teoría pluralista sostenida por Dahl (1989) como su principal exponente, hace énfasis en la dispersión del poder y en la presencia de diversos intereses al interior de una sociedad. Desde esta perspectiva analítica, la política es entendida como un proceso de negociación constante entre intereses opuestos que garantiza que los conflictos se resuelvan pacíficamente.

Cabe señalar que el término de oposición política puede referirse a partidos minoritarios en un lugar, pero pueden ser mayoritarios en otro. Igualmente es necesario precisar que las oposiciones asumen diversos roles, inciden de diferentes formas a través de diversas alianzas con grupos sociales; lo fundamental, cuando se trata de una oposición genuina, es impedir que un determinado grupo conserve en todo lugar la mayoría y que otro se halle confinado a permanecer en la oposición.

Por ello, la cuestión central en las democracias pluralistas no sólo reside en verificar la existencia de oposición, sino en determinar en qué medida un partido minoritario o un grupo de individuos ubicados en la oposición, pueden incidir en las decisiones del poder o incluso convertirse en parte del grupo en el poder.

¹¹ Bobbio (2002) señala entre los mecanismos más importantes: 1) el control del gobierno al que corresponde el poder ejecutivo de parte del parlamento al que toca en última instancia el poder legislativo y la orientación política; 2) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes; 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; 4) un poder judicial independiente del poder político.

3.3 LA OPOSICIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos estuvieron ausentes de la reflexión que originariamente dio sustento a la teoría clásica y posteriormente a la democracia representativa, debido a que, en la primera, la democracia suponía una relación directa entre el estado y los ciudadanos, mientras que en la segunda, la idea de la asamblea de representantes se consolida sin considerar que la posterior ampliación del voto promovería la competencia de grupos políticos intermediarios entre la sociedad. No obstante, en la actualidad, este tema no se concibe sin la existencia de partidos políticos competitivos que organicen las alternativas de los votantes (Ostrom, 1995).

En los parlamentos iniciales de la edad contemporánea no se distinguía entre partidos en el sentido moderno del término (asociados a una estructura burocrática, con capacidad para dirigir y agrupar a sus adherentes en base a un programa o ideología y con una presencia constante en el tiempo) sino entre grupos que parecían agregarse por intereses prácticos y sectoriales o por afinidades casuales, denominándose facciones al conjunto de hombres que actuaban ocasionalmente en base a intereses parciales y fines limitados, sin vínculos institucionales. En consecuencia, la reflexión política de los siglos XVII y XVIII se refiere a los partidos con especial desconfianza, al ver en ellos una especie de fragmentación particularista que limitaba la exigencia de construcción o recomposición del Estado amenazando con ello la unidad.

La distinción teórica entre la facción y el partido se establece al atribuirle a este último determinadas funciones, y al concebir a los partidos como partes que actúan en función del todo (Sartori, 1976). Aspecto originalmente indicado por Edmund Burke, al definir por primera vez al partido como un cuerpo de individuos unidos para promover el interés nacional y al atribuirle a éste la función de *honorable connection*, entre el pueblo y el parlamento, y de éste con el gobierno, pues para Burke eran las conexiones de las partes que son los partidos, lo que proveía la legitimidad del todo, que es el estado.

La vasta literatura que se ha generado enlista un amplio número de funciones como la estructuración de opciones y alternativas, de representación social, de agregación de intereses, de canalización y selección de la élite política, aún si como sugieren algunos

autores, ningún partido está en grado de cumplirlas en su totalidad debido a que se fijan objetivos y operan sobre bases organizacionales distintas, resultando “tipos de partidos” diversos entre sí cuyas capacidades tienen importantes implicaciones para la democracia (Diamond & Richard, 2001).

El propio término de *partido*, de acuerdo a Neumman (1956), indica en sí mismo pertenencia a un grupo y diferenciación de otro, señala una separación en virtud de un programa o por las características de sus miembros, de manera que, por definición, supone la coexistencia de diferentes entidades en competencia y de oposición al interior de una unidad política.¹²

En una perspectiva que privilegia la dialéctica del conflicto y la integración, los partidos se conciben como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio que ayudan a cristalizar y hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente (Lipset & Rokkan, 1992), en otros términos, los partidos se consideran instrumentos de canalización política de las diferencias al interior de una sociedad.

En fechas recientes la discusión sobre las características de los partidos políticos ha incrementado a nivel incluso del debate político cotidiano, lo que a nivel teórico ha suscitado una reflexión ulterior acerca de su eventual crisis o transformación, sin dejar de considerar las actividades esenciales para la democracia y consolidación.

Pero más allá de las funciones genéricas de equilibrar el sistema político, favorecer la gobernabilidad del régimen e integrar las diferencias a su interior; en la literatura politológica, el aspecto funcional de los partidos en la oposición se ha delineado en virtud de sus objetivos, estrategias y de su competitividad, favoreciendo con ello la elaboración de tipologías de acuerdo a las actitudes que los partidos opositores muestran hacia el sistema político.

Bajo este enfoque autores como Sartori, Hofstadter y Linz (en Sartori, 1971) emplean los términos de oposición constitucional o leal para referirse a la práctica de una política

¹² El autor precisa que un sistema de partido único es una contradicción en sí misma, pues aún el partido totalitario se basa en el funcionamiento de una oposición, ésta y su completo control es la razón de ser del movimiento dictatorial (Neumann, 1956).

disciplinada, articulada por medios pacíficos y legales para acceder al poder, con el ánimo de ejercer una oposición constructiva y no disruptiva, que se distingue del faccionalismo al anteponer el interés general a los antagonismos personales, y cuya oposición se ejerce contra el gobierno y no en contra del sistema político como tal, contribuyendo con ello a la legitimidad de la autoridad de un régimen, pues en caso contrario se estaría de frente a una oposición antisistema o una oposición desleal.

El término antisistema, originariamente acuñado por Sartori (1976), se ha empleado para designar a los opositores que se basan en un sistema de creencias que no comparten los valores del orden político en el que operan, y que retienen como aspecto característico una constante propensión a deslegitimar al régimen.

Kirchheimer & Robert (1966) utilizan el término de *oposición de principio* para referirse a un comportamiento que se ve motivado por fines incompatibles con el orden constitucional, en tanto que, en la acepción formulada por Linz de *oposición desleal*, además de los aspectos mencionados, se incluyen acciones que tienden a entorpecer la acción del gobierno, la negativa de participar en debates parlamentarios o en elecciones cuando su propósito es minar la credibilidad de las instituciones, pudiendo aplicar el término a grupos que rechazan explícitamente la autoridad del estado a movimientos secesionistas o de nacionalismo radical.

No obstante, Bevir (2011) advierte que los criterios definitorios de deslealtad resultan poco claros debido a que tales acciones pueden ser más bien tácticas empleadas por partidos que denuncian la deshonestidad de la competencia; por ello lo que se debe observar es el estilo, la intensidad y el uso de la mala fe de las conductas de los opositores pues es en ellos que estriba la diferencia con la lealtad. De ahí que añada la categoría de oposición semileal para referirse a actitudes intermitentes de deslealtad, y a conductas que denotan una lealtad ambivalente o ambigua hacia el sistema democrático de forma explícita.

Las tipologías anteriormente enunciadas que caracterizan las actitudes de la oposición contra el sistema democrático fueron formuladas en periodos inmediatos a restauraciones de regímenes democráticos, y en un momento en que los principios de la democracia se debatían según las tendencias ideológicas, dada la configuración bipolar que caracterizó

a la política durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Las categorías atendieron pues a una específica constelación histórica, de manera que, en un inicio se emplearon para referirse a tipos particulares de partidos (fascistas, nazistas, comunistas), pero posteriormente sirvieron para interpretar la tendencia a actitudes centrífugas de una diversidad de partidos.

3.4 PUNTO DE PARTIDA: LA HEGEMONÍA PARTIDISTA DEL PRI (1929-1977)

En un primer momento, inmediato a la Revolución Mexicana, la legitimidad del poder político descansó en el origen revolucionario del grupo gobernante, no obstante el discurso anti-autoritario y democrático con el que se inició. Conceptualmente hablando la oposición careció de importancia, e incluso el discurso de los movimientos disidentes, más que reivindicar el derecho a disentir, reclamaba la patente de la pureza revolucionaria frente a las pretendidas desviaciones del poder, lo que hizo inviable pensar en la oposición como objeto de estudio per se. Los politólogos se avocaron a estudiar líderes como biografías o procesos de lucha entre opositores y gobierno.

Ello fue resultado de la sólida estabilidad política que caracterizó al régimen posrevolucionario. Dicha estabilidad se cimentó, entre otras cosas, en la posición que mantuvo el partido gobernante durante décadas que le otorgó monopolio de la representación política.

En tanto, la oposición mantuvo un carácter meramente testimonial y de denuncia, compitiendo en elecciones en las que registraba una votación marginal, así como una escasa representación en el Congreso, desde luego, en un marco jurídico electoral no democrático. Con referencia a este periodo que corre de 1929 a 1977, el interés de los trabajos sobre partidos se centró en aspectos de su evolución histórica (Fuentes, 1982), o del análisis de los logros destacados líderes de partidos políticos opositores (Christlieb, 1965).

Pocos son los trabajos que en esta época destacan el carácter opositor de los partidos y que se interesan por estudiar las causas que impedían que se desarrollara un sistema de

partidos con una oposición competitiva. Por ello merece especial mención el trabajo de Bezdeck (1973), quien se propuso indagar acerca de los factores que favorecían la emergencia de movimientos de oposición electoral, de las condiciones que intervenían para que el gobierno permitiera la formación y desarrollo de la oposición legal o limitaran su crecimiento, así como el impacto que las oposiciones llegaban a tener en el proceso político.

En tanto los autores atribuían la debilidad de la oposición partidista a la popularidad de la que gozaba el PRI desde su ascenso al gobierno (escasamente al fraude), Bezdek (1973) sostuvo que el desarrollo de la oposición había estado limitado por el gobierno y por el control político que ejercía el PRI sobre los electores y los órganos electorales, independientemente de la aceptación social hacia el partido.

A partir del estudio de caso de tres elecciones locales en las que parecía que los partidos de oposición serían capaces de desafiar al partido gobernante, el autor documenta a través de entrevistas con los candidatos opositores y del seguimiento directo e indirecto, acerca del control que ejercían los gobiernos sobre la formación de los partidos opositores, los medios de comunicación y los procedimientos para ejercer el voto.

No obstante, la dificultad que se tenía para estimar la extensión del fraude, el autor consideró que los altos porcentajes de votación que se reportaban para el PRI, más que evitar el reconocimiento de los triunfos de los opositores, buscaban ejercer un efecto psicológico en la población y entre los líderes opositores para que cesaran en su esfuerzo de allegarse seguidores.

En un estudio que realizó de la política en México, Padgett (1976) distinguió las pautas de comportamiento que presentaban los partidos opositores en los años de dominio de la coalición revolucionaria. Este autor desarrolló dos categorías de oposición organizada. Una la identifica como “oposición permanente”, esta se caracteriza por una participación electoral constante, no se limita a un proceso electoral en particular, y aunque no se planteaba el triunfo entre sus objetivos, sí buscaba tener incidencia en algunas de las decisiones.

La otra categoría de oposición se denomina de “grupos transitorios”, tenían la particularidad de aparecer en las elecciones presidenciales y se presentaban como el único grupo dispuesto a desafiar al partido gobernante. Este tipo de oposición se caracterizó, además de su falta de permanencia, por su acentuado personalismo y lealtad puesta en el líder, dado que formaba parte de la coalición revolucionaria, pero se convirtió en oposición al ver frustrados sus deseos de alcanzar la presidencia, cuando la decisión del presidente en turno quien en ese entonces nominaba a quien sería el candidato del partido, le fue desfavorable. Así, los partidos opositores de este tipo, se constituían con el objetivo de causar división de la coalición gobernante y ganar la elección presidencial, y no con el ánimo de transformarse en una oposición leal o permanente.

Otro trabajo fundacional del estudio de la oposición es de Cosío (1972). Este documento cuestiona las facultades políticas legales y extralegales con que contaba el presidente de la República en los años cuarenta y setenta; igualmente discute el predominio que el PRI sobre el conjunto del sistema político; para él el predominio presidencial y del PRI en la vida política es el problema político “más importante” y “urgente” del México, de forma que considera la necesidad de reducir de alguna forma ese “poder excesivo”.

Asimismo, Cosío (1972) consideraba necesario crear un partido permanente que actuara con independencia del gobierno (como fue el caso del PAN en esa época), lograra presentar un programa alternativo diferente y más atractivo que el que sustentaba el gobierno. Sin embargo, para este autor la clave del desarrollo opositor era que el gobierno controlaba la gestión electoral, pues menciona en su trabajo que la posibilidad de contar con un partido opositor que pudiera contraponerse al desmesurado poder del presidente y su partido, se veía lejana en tanto el escrutinio de los votos estuviera en manos del gobierno.

La funcionalidad de la oposición partidista es motivo de interés de otro estudio (Cervantes, 1971). A partir del análisis de la doctrina de los partidos, se crea una clasificación sobre el tipo de oposición que los partidos ejercían sobre el sistema. La clasificación se establece como: oposición metafísica y oposición técnica¹³ propuestos

¹³ El concepto de oposición metafísica se emplea para designar a un tipo de oposición que cuestiona todos los actos del partido en el poder sin encontrar un punto de contacto con el gobierno. La confrontación se

por Duverger, llegando a la conclusión de que la oposición mexicana, permanente (PPS, PARM, PAN), y transitoria (FPPM, PRUN) actuaba como oposición técnica; tanto por su posición doctrinal, que no se orientaba a romper con el dominio político e ideológico del PRI y sus principios revolucionarios, pues todos aceptaban la filosofía política general del sistema revolucionario, como por intentar modificar o alentar políticas específicas del gobierno y buscar cambiar al partido en el poder por la vía electoral. De este modo, los partidos opositores, al encauzar su actividad al interior del sistema con escasos resultados en la arena legislativa y electoral, y al no ofrecer una alternativa política que pudiera afectar decisivamente el dominio del PRI, resultaban funcionales al sistema político. Su presencia y el tipo de oposición que ejercieron sirvieron para procurar una imagen pluripartidista y en menor medida como amortiguadora de las posiciones divergentes.

3.5 LA HEGEMONÍA DEL PRI Y LA GESTIÓN ELECTORAL OFICIALISTA

Entre 1929 y 1946, los jefes políticos locales y regionales organizaban las elecciones con las reglas que acordara el cabildo, las que definiera el alcalde, o bien, las que el gobernador estableciera para el conjunto de los municipios, a veces con el consentimiento o apoyo de la legislatura estatal.

Con esta normativa las elecciones presidenciales de 1940 se tornaron conflictivas. Se presentaron dos candidatos: el oficialista, Manuel Ávila Camacho por el PRM y por la oposición, Juan Andrew Almazán por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN); el Partido Acción Nacional, el Partido Laborista, el Partido Antirreeleccionista, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM) y la Confederación Nacional de Estudiantes, entre otras.

resuelve sólo con el triunfo o la derrota en una lucha por el poder, y en este caso, la oposición resulta disfuncional al sistema, a diferencia de la oposición técnica que tiene un papel funcional y de mejoramiento del sistema político. En este segundo tipo, la oposición representa los intereses que han sido dejados de lado por el partido en el poder, provee de información al partido en el gobierno sobre la reacción pública a las políticas oficiales.

Los seguidores de Almazán, con tal de desafiar la política del presidente Lázaro Cárdenas, a quien consideraban promotor del comunismo, no dudaron en recurrir a las armas. Almazán, al considerar que podía ganar la contienda, pidió apoyo al gobierno estadounidense, pero este se mantuvo neutral ante la posibilidad de una guerra civil en México. Con este complejo contexto de política, se dio un fuerte conflicto el día de las elecciones, el 7 de julio de 1940. El saldo fue de 30 personas fallecidas a las que se les sumaron 158 heridos. De acuerdo con los registros de los medios impresos, la votación fue absolutamente fraudulenta, manipulada e interrumpida por graves disturbios, incluidos fuertes enfrentamientos violentos entre almazanistas y avilacamachistas. Asimismo, los medios dan cuenta que el ejército y la policía mató e hirió a docenas de manifestantes.

En cuanto los registros de prensa del proceso electoral, refieren: las casillas se cerraron temprano para evitar la violencia, muchos votantes no aparecían en las listas y no pudieron votar, los diversos bandos se habían preparado para apoderarse de las urnas, puesto que los primeros en llegar podían convertirse en representantes de casilla, lo que ocasionó bastantes conflictos.

Oficialmente, 94% de votos fueron para Ávila Camacho y sólo 5% para Almazán. Sin embargo, los diarios más importantes del país y del extranjero dieron el triunfo a Almazán. Así mismo, se comenta que la embajada norteamericana recibió información de varios consulados que señalaban que Almazán podía recibir la mayoría de los votos, pero Ávila Camacho sería declarado vencedor (Loyo, 1997).

Los reportes enviados al Departamento de Estado afirmaban que Almazán había ganado la elección; el corresponsal extranjero de los Servicios de Noticias Internacionales envió un telegrama donde aseguraba que Almazán había arrasado en el Distrito Federal y en veinte estados, y el cónsul del distrito de Durango ratificaba que varios hombres de negocios valoraban que entre 75% y 90% de los votos había sido para Almazán. Actualmente, no es posible saber si Almazán ganó las elecciones; pero quedó claro que de aquí en adelante el partido oficial no tomaría jamás el riesgo de unas elecciones libres.

3.6 LA LEY ELECTORAL DE 1946 Y FEDERALIZACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LAS ELECCIONES

Hasta 1946, el gobierno federalizó la estructura de gestión electoral al crear la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). Este organismo no tuvo un carácter autónomo, pues como en el esquema regionalista y descentralizado del periodo anterior, dependió del Poder Ejecutivo. De este modo, la CFVE se integró por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete presidencial como “comisionados” del Poder Ejecutivo; un senador y un diputado del poder legislativo (ambos pertenecientes al PRI); dos “comisionados” de los partidos nacionales con mayor votación (uno del PRI); y un notario público como secretario, como se menciona en el Artículo 7 (Ley Electoral Federal, 1946).

A la CFVE se le concedieron las atribuciones de organizar las federales con el auxilio de Comisiones Locales Electorales (delineados por entidad federativa) y de Comités Electorales Distritales delimitados por las comisiones locales. Las primeras se integrarían por tres ciudadanos de probada reputación y dos comisionados de los partidos nacionales con mayor votación (uno del PRI); el presidente de estos órganos sería nombrado por los comisionados federales de la CFVE, como se menciona en el Artículo 11 (Ley Electoral Federal, 1946); los segundos se integrarían con la misma fórmula.

Un aspecto significativo de la CFVE es que se le dio la atribución de instalar un Consejo del Padrón Electoral, que entre otras funciones tenía la de dividir el territorio nacional en distritos electorales, crear una lista de electores de carácter permanente (llevando un control de altas y bajas) y expedir así como entregar credenciales de votantes. En teoría la composición de este Consejo, no era de tipo político, pues sus directivos eran los directores generales de Estadística, Población y Correos (funcionarios de la Secretaría de Gobernación), como se menciona en los Artículos 50 y 54 (Ley Electoral Federal, 1946).

Aparentemente este organismo podía considerarse un avance en el ámbito de la gestión electoral, primero porque se garantizó la presencia de partidos de oposición, segundo, porque se garantizó en la ley la presencia de una autoridad “nacional” en los comicios que antes organizaban los municipios sin ningún tipo de supervisión federal; tercero

porque se creó un padrón electoral con ciertas bases técnicas; y cuarto, porque se creó una credencial para votar que debería ser elaborada y entregada con algunas precauciones que evitaran su falsificación.¹⁴

Sin embargo, la premisa política de la estabilidad subsumió la organización de los comicios, pues la citada ley cerró las opciones para que los ciudadanos eventualmente ajenos a la puja entre partidos de oposición pudiesen hacer contrapeso a los dirigentes del PRI y a los funcionarios públicos.

Así, correspondió a los “comisionados” en los niveles locales y distrital decidir los lugares de la votación y quiénes debían ser los funcionarios de casilla, mencionado en los Artículos 65, 66 y 67 (Ley Electoral Federal, 1946). En lo que respecta a la calificación de las elecciones, correspondía a la Cámara de Diputados validar la contienda presidencial y los propios diputados y senadores calificar la elección de sus propios miembros. Asimismo, ambas cámaras decidían la validez de las inconformidades, en el Artículo 113 (Ley Electoral Federal, 1946) y al emitir sus dictámenes de mayoría, se consideraban como inatacables, idea ubicada en los Artículos 110 y 111 (Ley Electoral Federal, 1946).

Según se puede apreciar, tener la “confianza” no era el propósito del PRI, lo fundamental para el régimen era mostrar su fuerza y eso implicaba ganar en todas las elecciones, en el nivel federal. En este sentido, la CFVE, surge para darle una apariencia jurídica a la imposición política, más que para procesar la eventual competencia por el poder.

De hecho, un solo artículo de la Ley Electoral Federal (1946), anulaba toda posibilidad de que los organizadores de las elecciones y los dirigentes del PRI (en los distritos electorales, en los municipios o en las entidades federativas) se abstuvieran de actuar a favor del régimen, pues autorizaba a las autoridades electorales a designar funcionarios de casilla de forma discrecional, a improvisar boletas de votación en cualquier tipo de papel y a permitir que las personas votaran sin credencial de elector.¹⁵ Así, esta ley, no se

¹⁴ Según el artículo 56 de la Ley Electoral Federal (1946) “será numerada progresivamente y sin duplicación de números para toda la República; estará perforada en clave especial a fin de facilitar la identificación y confronta, Así como para hacer posible la tabulación de todos los datos del registro de votantes. La credencial se hará por duplicado, entregándose el original al presunto votante, una vez terminada su inscripción, y quedando el duplicado en poder del Consejo del Padrón Electoral”.

¹⁵ El artículo 72 de la Ley Electoral Federal establece lo siguiente: Cuando a la hora mencionada no se presentare el Presidente de casilla designado, podrá actuar en su lugar el suplente. Si después de media hora

planteó dar certeza a la oposición, sino estandarizar las prácticas de control político sobre el proceso electoral a nivel nacional.

3.7 LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1946-1952: HEGEMONÍA Y REPRESIÓN

Las de 1946, no representaron ningún riesgo a diferencia de las de 1940 porque los competidores, no tenían una base social amplia. Además del candidato del PRI, Miguel Alemán, se presentaron tres candidatos, quienes en su conjunto, apenas superaron el 19% de la votación (Servin, 2002) (ver tabla 7).

Así, esta elección tuvo un carácter rutinario para el gobierno nacional y para los opositores, fue fundamentalmente de posicionamiento ante sus seguidores y la población. Sobre el particular, cabe recalcar que los partidos no contaban con financiamiento público y los candidatos opositores enfrentaban todos los obstáculos de las autoridades para realizar sus respectivas campañas electorales (Ley Electoral Federal, 1946).

ninguno de los dos se hubiese presentado, la casilla podrá auxiliarse por un auxiliar del Comité Electoral Distrital si lo hubiese y si no por los representantes de todos los partidos o candidatos que actúen en la sección en presencia Del juez de más categoría en la localidad o de un Notario público, para quienes será obligatorio asistir a dicho acto, bajo responsabilidad. Si en el lugar no hay funcionario alguno que tenga fe pública, podrá intervenir el del lugar más próximo. A falta de uno y otro podrá instalarse la casilla siempre que se conformen expresamente los representantes de los partidos políticos y de los candidatos contendientes. En todos estos casos se designará presidente de casilla y en ausencia de Secretario propietario o suplente, se nombrará éste y escrutadores de común acuerdo y la votación se tomará sobre la documentación oficial. Si no hubiera documentación oficial, las boletas se harán en papel simple, autorizadas por el presidente y secretario de la mesa y serán válidas aunque no estén en forma determinada por los modelos aprobados por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral haciendo constar en el acta la causa. A falta de lista electoral, votarán los electores que lo soliciten y no sean objetados por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos.

Tabla 7. Candidatos y resultados de las elecciones presidenciales de 1946

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Revolucionario Institucional	Miguel Alemán Valdés	1,786,901	77.90%
Partido Democrático Mexicano Partido Acción Nacional	Ezequiel Padilla Peñaloza	443,357	19.30%
Partido Popular Nacional de Colocación Revolucionaria	Enrique Calderón	33,952	1.50%
Partido Fuerza Popular	Jesús Agustín Castro	29,337	1.30%
Otros		1,181	0.10%
Total		2,294,728	100.00%

FUENTE: Gómez (1994 B).

El conflicto pre y pos electoral se reavivó en la víspera de las elecciones presidenciales de 1952. Como ocurrió en los comicios de 1940, un connotado miembro de la clase política priísta, se escindió del partido en el gobierno, Miguel Henríquez Guzmán al considerar que podía ganar la presidencia al margen del oficialismo. Este fue todo un desafío para el régimen porque Henríquez Guzmán tenía tras de sí distintos líderes políticos y un gran número de seguidores entre la población.

Así, el 6 de julio de 1952 se llevaron a cabo las votaciones para elegir al sucesor de Miguel Alemán. Además del candidato del PRI, Adolfo Ruiz Cortines, había tres opciones más: Miguel Henríquez Guzmán, abanderado por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM); Vicente Lombardo Toledano, del Partido Popular (PP) y Efraín González Luna, del Partido Acción Nacional (PAN).¹⁶

En estas elecciones, en términos de la institucionalidad electoral, fueron magros los cambios a favor de la equidad y la imparcialidad. El cambio más relevante se dio en 1951. Se le dieron nuevas atribuciones “normativas” a la CFVE, de tal forma que se le autorizó ser intermediaria para tramitar el registro de nuevos partidos políticos y formular constancias de mayoría, previa autorización de las cámaras de Diputados y Senadores.

¹⁶ La candidatura de Ruiz Cortines también fue presentada por el Partido Nacionalista Mexicano; Henríquez Guzmán además tuvo el apoyo de dos partidos sin registro: el Constitucionalista Mexicano, integrado por un grupo de viejos constituyentes del 17 y el Revolución, cuyo dirigente y fundador, el general revolucionario Cándido Aguilar, declinó a su propia candidatura a favor de Henríquez. Por su parte, Lombardo Toledano fue también candidato de los partidos Comunista y del Obrero Campesino Mexicano (Gómez B, 1994).

Esto sirvió, en el caso de las elecciones de 1952, para negar el registro a dos importantes fuerzas políticas.

En cuanto al proceso electoral, las irregularidades se convirtieron en manual de trabajo para los funcionarios públicos encargados: en el proceso de elaboración del padrón, el nombramiento de funcionarios de casillas, así como la ubicación de las mismas, mostraron serias irregularidades.

En el caso del padrón, el gobierno anunció en mayo de 1952 que ascendía a 4 millones 922 mil 468 ciudadanos, lo cual superaba en más de un 100% al registro electoral anterior (el de las elecciones de 1949); según el gobierno, ello reflejaba la “madurez” política de los mexicanos. Sin embargo, el desarrollo administrativo del empadronamiento quedó en manos de las autoridades municipales que trabajaron con el PRI, de tal forma que de los que se sospechaba eran miembros de los partidos opositores, fueron marginados del registro (Gómez, 1994 B).

Por otro lado, la oposición denunció que se nombraron exclusivamente personas propuestas por el PRI. Asimismo, a unos días de las elecciones, la CFVE no informó de la ubicación exacta de las casillas, ni entregó a la oposición las listas de electores. Más aún, los representantes de la oposición en las casillas, no pudieron tener control del número de boletas correspondientes en cada mesa de votación.

De acuerdo con los registros de la prensa escrita, se presentaron múltiples denuncias y quejas donde hubo presencia de la FPPM, el PAN y el PP. Un día después, los seguidores del henriquismo fueron severamente reprimidos por aclamar su triunfo.¹⁷ El gobierno intentó justificar las agresiones bajo la infundada sospecha de que se pretendía una sublevación armada por parte de la oposición.

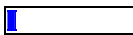

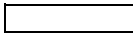
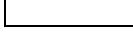
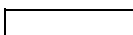
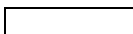
Posteriormente, el 12 de septiembre el Colegio Electoral declaró el triunfo de Adolfo Ruiz Cortines en las elecciones presidenciales con 2 millones 713 mil 419 votos en su favor,

¹⁷ El 7 de julio los dirigentes de la FPPM convocaron a sus partidarios a celebrar la fiesta de la victoria en la Alameda Central de la Ciudad de México. La manifestación fue brutalmente reprimida, mostrando la intención gubernamental de suprimir lo más rápido posible y en definitiva la movilización henriquista, una vez concluida la elección. Súbitamente transformados por el discurso oficial de manifestantes políticos en "agitadores profesionales", los *henriquistas* se encontraban solamente al principio de una feroz campaña de hostigamiento que se tornó cada vez más violenta. Parecía como si la FPPM hubiera dejado de ser un partido político registrado y las actividades de sus partidarios hubieran quedado proscritas por la ley de un día para otro (Gómez, 1994 B).

74.31% de la votación total. Henríquez obtuvo oficialmente 579 mil 745 votos, el 15.87% del total. Por su parte, Lombardo Toledano recibió 72 mil 482 votos, 2% del total y González Luna 285 mil 555 votos, 7.9% del total de sufragios. Por otra parte, la oposición obtuvo 10 diputados, cinco del PAN, dos del PP, dos del PNM y uno de la FPPM, en tanto que el Senado permaneció totalmente priista.

La elección presidencial de 1958 no tuvo mayores contratiempos, pues la oposición fue marginal y representó una amenaza de inestabilidad. Así, Adolfo López Mateos fue proclamado ganador con casi 7 millones de sufragios.

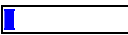

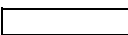
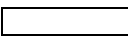
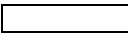

Tabla 8. Resultados electorales de la elección presidencial de 1958

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Acción Nacional	Luis Héctor Álvarez Álvarez	705,303	 9.42 %
Partido Revolucionario Institucional	Adolfo López Mateos	6,721,045	 89.81 %
Partido Popular	Adolfo López Mateos	5,768	 0.08 %
Partido Nacionalista Mexicano	Adolfo López Mateos	21,393	 0.29 %
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Adolfo López Mateos	21,548	 0.29 %
Otros	Candidatos no registrados	10,346	 0.13 %
Total		7,483,403	

FUENTE: Gómez (1994 B).

La siguiente contienda presidencial, la de 1964, igual que la anterior, no produjo mayores problemas para el régimen, de tal forma que el candidato del PRI, impulsado también por los partidos afines al gobierno, obtuvo más de 8 millones de votos.

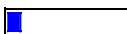

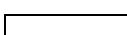
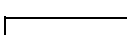
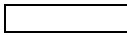
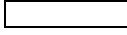
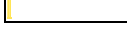

Tabla 9. Resultados electorales de la elección presidencial de 1964

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Acción Nacional	José Luis González Torres	1,034,337	 10.98 %
Partido Revolucionario Institucional	Gustavo Díaz Ordaz	8,262,393	 87.69 %
Partido Popular Socialista	Gustavo Díaz Ordaz	62,368	 0.66 %
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Gustavo Díaz Ordaz	43,685	 0.46 %
Otros		19,412	 0.21 %
Total		9,422,195	 100.00 %

FUENTE: Gómez (1994 B).

Pese a la masacre acaecida en octubre de 1968, así como a la persecución contra las reminiscencias del movimiento estudiantil que se generó en ese año, sin problemas el PRI renovó su condición de partido hegemónico en los comicios de 1970 al obtener cerca de 12 millones de votos.

Tabla 10 Resultados electorales de la elección presidencial de 1970.



Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Acción Nacional	Efraín González Morfín	1,945,070	 13.78 %
Partido Revolucionario Institucional	Luis Echeverría Álvarez	11,708,065	 82.93 %
Partido Popular Socialista	Luis Echeverría Álvarez	120,493	 0.85 %
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Luis Echeverría Álvarez	75,810	 0.54 %
Votos personales		66,525	 0.47 %
No registrados		22,881	 0.16 %
Nulos		178,857	 1.27 %
Total		14,117,701	 100.00 %

FUENTE: Gómez (1994 B).

La institucionalidad electoral no presentó cambios hasta 1973, cuando la CFVE cambia su nombre por el de Comisión Federal Electoral (CFE). A diferencia del anterior organismo, en este espacio, se abrió un lugar para todos los partidos con voz y voto, además de que se impulsó el cambio del Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores, el cual adquirió el estatus de “entidad autónoma,” con el fin de evitar la intromisión de funcionarios públicos.

Porque la oposición de derecha, el PAN, tuvo severos conflictos internos y porque la oposición de izquierda genuina, estaba proscrita, solamente se presentó el candidato del PRI a las elecciones presidenciales de 1976, José López Portillo. Aparentemente este hecho no habría inquietado al gobierno, sin embargo, ante la presencia de grupos guerrilleros en diferentes lugares del país, se prendía un foco rojo, pues la lucha por el poder se estaba desarrollando al margen de las instituciones.

Tabla 11. Resultados electorales de la elección presidencial de 1976

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Coalición por la Democracia PRI, PPS, PARM	José López Portillo	15,435,321	 86.37 %
Total		17,871,917	 100.00 %

FUENTE: Gómez (1994 B).

Nota:

1. Valentín Campa fue candidato presidencial del Partido Comunista Mexicano, que al no contar con registro oficial, se declararon oficialmente nulos los votos a su favor que fueron aproximadamente un millón y equivalieron al 5.21% de la votación.
2. Se tomaron para la suma total de votos anulados y votos por candidatos no registrados.

3.8 LOS ALCANCES DE LA OPOSICIÓN EN EL CONTEXTO DEL PERIODO DE HEGEMONÍA

La oposición política partidista surgió en 1939 con la fundación del Partido Acción Nacional, pero fue contrarrestada la promoción, desde el gobierno, de dos partidos políticos aliados, a los que desde los cincuenta se les facilitó el acceso a la Cámara de

Diputados: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS).

De este modo, el sistema de partidos en México asumió la característica de virtual monopolio político, pero que compartió el panorama institucional con partidos legalmente registrados, aunque éstos carecían de posibilidades para acceder al poder en el plano nacional¹⁸.

De acuerdo con Crespo (2012), en este periodo el PRI contó con importantes fuentes de poder electoral que provienen de la vinculación estructural con el estado. Destacan fundamentalmente: la desviación masiva de recursos estatales financieros, administrativos y humanos, creando con ello contiendas electorales sumamente desiguales y, en consecuencia, anulación del espíritu democrático; el control estatal de los procesos electorales, puesto que le permitió manejar a su favor la parcialidad de los órganos de gobierno en favor de su partido.

Asimismo, el PRI pudo manejar sin problemas sus triunfos electorales porque mantuvo el control desde el inicio de los principales medios de comunicación de carácter público; y en el caso de los medios privados, mantuvo una presión, a través de financiamiento abierto subrepticio, en torno a la causa oficial.

En algunos casos se recurrió al fraude en favor del partido oficial, apoyado por las instituciones gubernamentales, cuyo control del proceso electoral favorece la comisión impune de diversas irregularidades que pueden llegar a modificar un resultado desfavorable al gobierno por la imposición o por la fuerza en caso de que la oposición se inconformara con el veredicto oficial (Crespo, 2001).

La dominación del PRI, estuvo apoyada por otros elementos sociopolíticos como: la utilización diligente (pero legal) de los recursos públicos para la satisfacción de demandas

¹⁸ La tipología de sistemas de partidos precisa que el sistema de partido hegemónico está reñido con la competencia y alternancia en la medida en que está centrado en un solo partido, y aunque existen otros partidos políticos autorizados, no hay una pauta efectivamente pluralista, sino un sistema en dos niveles, de acuerdo con el cual el partido hegemónico asigna a discreción una fracción de su poder a los partidos secundarios. De tal suerte, el mosaico de los partidos es más una disposición de colaboración que de confrontación y el partido hegemónico se queda en el poder quiera o no porque no existe sanción alguna que lo comprometa a actuar con responsabilidad (Sartori, 1976).

sociales de grupos significativos del electorado, mismos que premian con su voto lo que consideran una buena gestión.

Adicionalmente, la existencia de una oposición fragmentada hace posible obtener la mayoría, al menos relativa; cuya derrota del partido gobernante se torna sumamente improbable; generando una cultura política que favorece la prolongación en el poder, pues el electorado se acostumbra a la dominación de un mismo partido y recela la llegada de la oposición al poder (Pempel, 1991).

Garrido (1992) incluso afirma que el PRI se constituyó desde sus inicios en un “partido de Estado” porque: a) fue creado desde la cúspide del poder; b) su nombre, estructura y organización fueron cambiando por decisiones del gobierno en turno; c) desde su fundación se instituyó como el único medio legítimo a nivel nacional y estatal y; d) su aparato burocrático solía confundirse con el del aparato estatal mexicano.

El régimen autoritario mexicano, como ha ocurrido en otros regímenes de pluralismo limitado, se apoyó en la desmovilización, nunca se planteó una ideología definida, sino vaga y difusa, factor fundamental para construir la legitimidad del régimen y la adhesión de los ciudadanos al mismo; de este modo, el partido hegemónico no totalizó y tuvo por décadas como una de sus divisas más importantes la demanda de participación sólo en forma cíclica; no desechó del todo la legalidad, la legitimación con base en los procesos mediante los que se llega al poder y lo que se hace con y desde él.

En este contexto, a pesar de su regularidad, las elecciones en México se caracterizaron por sus limitadas consecuencias. No sirvieron, en sentido estricto, para elegir gobernantes, en este periodo (1929-1977) no se dio una sola alternancia a nivel nacional o estatal, además de que los programas de gobierno en turno poco correspondieron con las propuestas hechas previamente a la elección que los llevó al poder. De hecho, se puede decir que en México muchas decisiones fundamentales de gobierno se adoptaron en esferas distintas a la de la lucha del voto ciudadano.

Por estas razones, las elecciones mexicanas no cumplían con las funciones que la teoría democrática les asigna. Las elecciones según Dahl (1992), son criterio de validación de la poliarquía: conjunto singular de instituciones políticas indispensables para el

funcionamiento democrático. Esto es así, por que cuatro de siete instituciones básicas de la poliarquía, están relacionadas con los procesos electivos: funcionarios electos; elecciones libres e imparciales; sufragio inclusivo; derecho a ocupar cargos públicos (por la vía electoral); libertad de expresión; variedad de información; y autonomía asociativa.

Por otra parte, las elecciones son un ejercicio de poder político más o menos simple: Registran las decisiones de los votantes y sirven para computar sus opiniones son “un (...) método a través del cual las acciones de los gobernantes pueden estar sometidas a la influencia de los gobernados. La función de evaluación de las políticas públicas por parte de los ciudadanos, es una de las más importantes en las democracias realmente existentes. En ellas, los ciudadanos tienen la posibilidad de evaluar el estado de la nación y con ello, decidir si las políticas aplicadas deben continuar o ser modificadas” (Dowse, 1985, p. 401).

Sin embargo, de 1929 hasta 1979 las elecciones en México, sirvieron como canal de comunicación entre gobernantes y gobernados a causa de ciertas peculiaridades del régimen político. Por ejemplo, la campaña electoral (sobre todo la presidencial) sirve para que la nación conozca al candidato desde la cúspide de la clase política hacia la sociedad en su conjunto. El objetivo era dar a conocer a quién sería el próximo presidente, gobernador, senador, diputado o presidente municipal.¹⁹

Cabe señalar que el PRI se funda inicialmente como un partido descentralizado, pues surge de un sistema de partidos caracterizado por un acentuado multipartidismo en las regiones, pero basado en relaciones caudillistas y caciquiles, situación que abona al desarrollo de una oposición de tipo personalista y que obstaculizaba su institucionalización organizativa.

Hasta 1933 el sistema de partidos se estabiliza, una vez que los grupos políticos regionales fueron sumandos al PNR. Posteriormente, entre 1938 y 1945 surgieron nuevas fuerzas opositoras al gobierno desprendidas de la propia élite, pero rápidamente fueron

¹⁹ Durante la campaña, el candidato establece contacto con los grupos políticos locales y en esa medida se crea un flujo de comunicación entre la clase política nacional. Los mítines y grandes concentraciones, más que establecer un contacto entre candidato y la población, sirven para demostrar la capacidad organizativa y de movilización de los grupos políticos locales (Valdés, 1994).

controladas a través de la centralización de los procesos electorales, pues el gobierno se dio la facultad de admitir o rechazar partidos y candidatos en elecciones nacionales; este modelo se replicó a nivel subnacional.

De acuerdo con Jaqueline Peschard donde menciona que: “en lo sucesivo el poderío se asentó en leyes electorales que favorecían al PRI”, ya que limitaban o negaban el acceso a los procesos electorales a la oposición. Así, la Ley Electoral Federal Electoral de 1946 fue la primera del régimen de la revolución que permitió a los partidos de oposición la lucha por el poder. Sin embargo, debido a que los escaños en el Congreso, se ganaban por medio del principio de mayoría relativa, el PRI alcanzó votaciones nacionales por arriba del 80% y en consecuencia, accedió a la mayoría de las curules (más del 90% de las diputaciones federales) en un marco de alta participación (controlada) del electorado. Empero, su dominio electoral llegó a ser cuestionado en elecciones presidenciales por fracciones que se desprendieron del partido oficial (Peschard, 1993).

*Tabla 12. Evolución de la votación nacional en elecciones federales (1946 -1961**

Año	Votación total	PRI	Oposición
1946	2,294,928	1,687,284 (73.5%)	607, 644 (26.4%)
1949	2,039,535	1,821,781 (89.3%)	217,664 (10.7%)
1952	3,651,483	2,713,419 (74.3%)	938,064 (25.1%)
1955	6,153,574	5,365,914 (87.2%)	782,444 (12.7%)
1958	7,473,057	6,467,493 (86.5%)	623,978 (8.3%)
1961	6,835,344	6,168,755 (90.2%)	666,589 (9.8%)

FUENTE: Aziz y Peschard (1991).

* Los datos que se presentan corresponden a la votación para la Cámara de Diputados.

Pese a las separaciones al interior del PRI ocurridas en 1952 y la incipiente competencia de la oposición, la citada legislación, impedía que los grupos políticos contrarios pudiesen “ganar”, ya que las propias autoridades eran las encargadas de hacer el cómputo de los votos, esto puede observarse en los Arículos 91 al 102 de la Ley Electoral Federal (1946).

En 1963 por los cambios que la sociedad mexicana había venido padeciendo por el tránsito de una sociedad con alta composición rural a una mayormente urbanizada, se abrieron más espacios para la oposición. Con la reforma de 1963 todo partido nacional,

con registro otorgado por el gobierno, que alcanzara el 2.5% de los votos, tendría derecho a cinco puestos en la Cámara de Diputados automáticamente y a un escaño más por cada 0.5% sucesivo de votos hasta un total de 20 escaños.

Si un partido alcanzaba 20 diputados en las circunscripciones uninominales ya no participaba en la distribución de los escaños minoritarios; si conseguía menos de 20 diputados de mayoría, podía utilizar su porcentaje de votos hasta llegar a un total de 20 diputados. La atribución de los escaños de minoría entre los candidatos por separado se hacía según el porcentaje de votos que se obtuvieran en los distritos uninominales, comparando los candidatos de un partido entre sí.

Esta reforma facilitó el ingreso de las minorías a la Cámara de Diputados, lo que significó un avance en el ámbito de la representatividad democrática, sin embargo los partidos de oposición tolerados quedaron congelados en su posición minoritaria, porque implicó la asignación diferenciada de espacios de representación.

Por otra parte, con esta fórmula, el PRI podía ganar sin reservas y sin que pareciera un monopolio porque ya estaba fijada una pista de representación segura y propia de las minorías. En este contexto, era el gobierno el que incidía de manera discrecional en la representatividad partidaria del Congreso, al parecer en compensación a la inequidad existente en el terreno electoral. De este modo, el PRI no tuvo mermas significativas en las votaciones federales regidas bajo la ley electoral de 1963 que en total fueron cinco (como se observa en el siguiente cuadro).

*Tabla 13. Evolución de la votación nacional (1964 - 1970)**

Año	Votación total	PRI	Oposición
1964	9,053,261	7,807,912 (86.2%)	1,245,127 (13.7%)
1967	9,958,073	8,299,604 (83.3%)	1,658, 284 (16.7%)
1970	13,917,735	11,725,770 (79.9%)	2,252,428 (16.1%)
1973	15,017,278	10,458,618 (69.6%)	3,058,099 (20.4%)
1976	16,068,901	12,868,104 (80.1%)	2,302,524 (14.3%)

FUENTE: Aziz y Peschard (1991 B).

* Los datos que se presentan corresponden a la votación para la Cámara de Diputados.

Vale la pena observar como los resultados electorales se reflejaron en los escaños en la Cámara de Diputados, donde, se detuvo a los partidos de oposición, particularmente al PAN, como única fuerza política de competencia.

De esta forma la ley de 1963 no representó la implementación de un sistema proporcional de asignación de escaños. La reforma solamente reconoció el derecho de representación de las minorías políticas, lo cual no se debe confundir con representación proporcional. La tabla comprueba el dominio absoluto del PRI (Nohlen, 2011).

Tabla 14. Distribución de curules por partido político en la Cámara de Diputados (1964 - 1976)

Año	PRI	PAN	PPS	PARM
1964	175	20	10	5
1967	177	20	10	5
1970	178	20	10	5
1973	189	25	19	7
1976	194	20	11	9

FUENTE: Peschard (1993).

Sobre los datos del cuadro anterior es importante advertir que el PRI no se vio afectado en la proporción de escaños de la Cámara de Diputados en relación con los ganados por la oposición, dado que antes de cada elección fueron aumentando las circunscripciones uninominales del país.

La sociedad mexicana cambió sus expectativas; diversos grupos sociales comenzaron a reclamar mayor capacidad de interlocución con el gobierno, que en general estaba cerrado ante las demandas de apertura; en parte por la inercia de la no competencia y por el temor que generó la izquierda en el contexto. Empero, la rigidez política del régimen dio lugar en el verano de 1968 una fuerte confrontación con estudiantes de nivel medio superior y superior que reclamaban la democratización del poder. El 2 de octubre el gobierno decide acabar con las movilizaciones de los estudiantes con una lluvia de balas que dejó varios cientos de muertos y heridos.

Después de este evento, surgieron grupos guerrilleros de izquierda y organizaciones paramilitares de derecha que intentaban defender sus ideas a través de la vía armada. En

su mayoría, estas organizaciones estaban conformadas por jóvenes estudiantes. En este marco, el régimen se abrió, reduciendo la edad para votar de 21 a 18 años, así como la edad para ser candidato. Además, se modifica la Constitución en 1973 para que el número de los diputados de partido aumente de 20 a 25. Asimismo, se impide a este tipo de legisladores renunciar a su partido una vez que asumen su puesto y se establece que si son expulsados antes de tomar protesta como legisladores, se llamará a sus suplentes. Se trata de un candado que evita que sean intimidados por el gobierno en turno.

3.9 HEGEMONÍA CON APERTURA POLÍTICA Y PLURALISMO LIMITADO (1977-1988)

No obstante la vigencia del sistema de partido hegemónico, los partidos opositores comenzaron a presentar un lento pero gradual avance en la votación que registraban, particularmente a partir del movimiento estudiantil de 1968. Cabe decir que el contexto económico y social estimuló el cambio. Al finalizar la década de los setenta la tasa de crecimiento económico en México se desaceleró y empeoraron diversos problemas socioeconómicos (desigualdades regionales y de ingresos, desempleo, inflación y endeudamiento externo).

La gravedad de los problemas anteriores y el surgimiento de voces contrarias al régimen (ahí estaban como ejemplo el movimiento estudiantil de 1968 y las guerrillas rural y urbana que surgieron en los setenta) dieron amplias posibilidades de participación de una sociedad cada vez más diversificada.²⁰

3.10 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL CONDICIONADA

En medio de este escenario, se aprobó la reforma electoral en diciembre de 1977, en la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales (1977) (LFOPE). Con ésta

²⁰ La falta de un candidato presidencial de oposición legalmente registrado en 1976 fue otro signo del desgaste del sistema hegemónico.

se introdujo un sistema electoral segmentado que constó de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional. Esta reforma incluyó un sistema de doble voto: 1) voto en 300 circunscripciones uninominales cuya asignación se daría por el principio de mayoría relativa; 2) voto en cinco circunscripciones plurinominales, cuyo número total de escaños fue fijado en 100, los cuales se asignarían por el principio de la representación proporcional (método de cociente), en los Artículos 154-163, de la Ley mencionada.

También se redujo el mínimo de votación para que un partido pudiese conservar su registro como fuerza nacional a 1.5%. Más aún, la nueva ley electoral le dio de plazo a los nuevos partidos tres elecciones consecutivas para obtener dicho porcentaje, es decir, nueve años. Es decir, se les permite a los partidos buscar en ese periodo de tiempo un arraigo social importante, pero al mismo tiempo se les pusieron dos toques: en el caso remoto que pudieran dar una sorpresa en sus posibilidades de triunfo. La LFOPE (1977) fijó una barrera de los escaños de representación proporcional para que no obtuvieran al menos el 5% de votos en una circunscripción de representación proporcional, o bien, consiguieran 60 o más diputados por el principio de mayoría relativa, en los Artículos 34 y 68.

Los escaños de representación proporcional se reservaron, en esos términos, para los partidos de oposición existentes hasta entonces como; PAN, el PARM y el PPS, así como para otras fuerzas políticas de nuevo ingreso: el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Comunista Mexicano (PCM).

3.11 OPOSICIÓN GENUINA VS OPOSICIÓN SIMULADA

Aparentemente, el régimen y su partido daban cabida a nuevas fuerzas políticas en la disputa por el poder a nivel nacional, estatal y municipal, lo mismo que en los ámbitos legislativos federal y estatal. Sin embargo, se puede constatar que el PRI y el gobierno no hicieron una reforma política para arriesgarse a competir, sino solamente para otorgar mayores espacios de representación política a la oposición genuina, en este periodo histórico representada por el PAN, el PCM y el PDM.

Pero estos partidos se vieron obligados a compartir con fuerzas partidistas aliadas del régimen, denominadas por los medios de comunicación como “partidos satélites”. Se trata del PPS y el PARM, los que, se habían caracterizado, por su adherirse a los candidatos presidenciales del PRI, de algunos gobiernos estatales y a la mayoría legislativa del PRI en el Congreso federal y en las cámaras de las entidades federativas. Con la reforma política de 1977 estos partidos adquirieron mayor fuerza. Además se les sumó el recién admitido PST como un partido proclive al gobierno y su partido.

Ahora bien, esta división inducida entre partidos de oposición genuina y oposición simulada, en los hechos, redujo la capacidad representativa de las fuerzas políticas que aspiraban a reflejar las ideologías presentes en el ámbito social. Como observa Nohlen (2011), los nuevos partidos (de oposición genuina y simulada) en realidad competirían entre sí para obtener los 100 escaños de representación proporcional, dado que el PRI todavía como partido hegemónico tendría la capacidad para conservar en su poder los 300 escaños del principio de mayoría. Esta situación se ve claramente ilustrada por la composición de la Cámara de Diputados en el periodo 1979-1985. Sin duda, hubo una mayor representación de los partidos de oposición en su conjunto, pero ésta apenas rebasó el 25% de los escaños, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Tabla 15. Distribución de curules por partido político en la Cámara de Diputados (1979 -1985)

Partido	1979		1982		1985	
	Votos (%)	No. de escaños	Votos (%)	No. de escaños	Votos (%)	No. de escaños
PRI	74.0	296	74.7	299	72.2	289
PAN	10.7	43	12.7	51	10.2	41
PPS	2.7	11	2.5	10	2.7	11
PARM	3.0	12	1.0	0	2.7	11
PCM*	4.5	18	4.2	17	3.0	12
PDM	2.5	10	3.0	12	3.0	12
PST	2.5	10	2.7	11	3.0	12

FUENTE: Nohlen (2011).

* Este partido se presentó a partir de las elecciones de 1982 como Partido Socialista Unificado de México.

Los elementos novedosos que se introdujeron con la reforma de 1977 reanimaron el carácter hegemónico del sistema de partidos en la medida en que ratificaron la existencia

de las dos pistas o niveles diferenciados de la lucha de los partidos políticos (la pista de los distritos mayoritarios para el PRI y la de las circunscripciones plurinominales para los partidos de oposición), ya que aunque la oposición estaba obligada a participar en la contienda distrital (tenía que postular cuando menos a 100 candidatos a diputados de mayoría para tener derecho a competir por los escaños de representación proporcional), su eficacia en ese terreno fue muy reducida por no decir que prácticamente nula.²¹

3.12 PARTIDOS POLÍTICOS COMO ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

En el ámbito de la organización de elecciones, la reforma electoral de 1977 dio lugar a los siguientes avances: definió a los partidos políticos como "entidades de interés público" otorgando de esta forma rango constitucional y derecho a financiamiento del estado, en el Artículo 48 de LFOPPE (1977); facilitó el registro a los partidos políticos y creó la figura de las asociaciones políticas nacionales; estableció el mecanismo de registro condicionado al resultado de las elecciones siguientes; para ello se otorgó a la CFE facultades para resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos, en los Artículos 50 y 68 de LFOPPE (1977).

Por otra parte, la reforma de 1977 protegió y reguló los derechos para integrar coaliciones y frentes políticos, como puede observarse en los Artículos 56 al 67 (LFOPPE, 1977) reagrupó las disposiciones para la efectividad del voto y se introdujo un capítulo dedicado a lo "contencioso electoral", como se señala en los Artículos 222 al 250 (LFOPPE, 1977); estableció la facultad del electorado de asegurar el registro a los partidos políticos, porque con su voto determinaría la existencia o pérdida del registro definitivo, con base en el requisito mínimo de 1.5% de la votación nacional.

²¹ El artículo 166 de la LFOPPE (1977), señalaba lo siguiente sobre ese punto: Para el registro de las listas regionales de candidatos a diputados por representación proporcional la Comisión Federal Electoral y la Comisión Local Electoral competente, deberán comprobar previamente lo siguiente: (...) b) Que los partidos políticos solicitantes han obtenido el registro de sus candidatos a diputados por Mayoría Relativa por lo menos en 100 distritos electorales uninominales.

3.13 LA AUTORIDAD ELECTORAL Y LA CONTINUIDAD DEL CONTROL POLÍTICO AUTORITARIO

En cuanto a la institucionalidad de la gestión electoral, la nueva ley modificó la conformación de la CFE, pero no su esencia política. Para empezar, se mantuvo administrativamente dependiente de la Secretaría de Gobernación, y del Poder Ejecutivo y aunque se dio entrada para que actuaran de forma colegiada en las estructuras de decisión, en los hechos, la Presidencia de la República, con el apoyo del PRI y las fuerzas políticas aliadas (PPS, PST y PARM), asumieron “la mayoría” en lo relativo al arbitraje electoral.

En este sentido, con el fin de evitar que los partidos de oposición controlaran la Comisión, se estableció que siguiera presidida por el Secretario de Gobernación, acompañado por un representante de cada una de las cámaras legislativas (ambos elegidos por la mayoría del PRI), un representante de cada partido político con registro definitivo más un notario público, en el Artículo 78 de la LFOPPE (1977) Lo mismo se aplicó en los organismos locales y distritales de la Comisión. En términos muy precisos los “equilibrios” de la CFE quedaron establecidos de la siguiente forma:

*Tabla 16. Votos y equilibrios de los comisionados de la CFE**

Votos oficialistas	Votos de la oposición genuina
1. Comisionado del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación en calidad de presidente) (voz y voto)	1. Representante del PAN (voz y voto)
2. Comisionado de la Cámara de Diputados (PRI) (voz y voto)	2. Representante del PDM (voz)
3. Comisionado de la Cámara de Senadores (PRI) (voz y voto)	3. Representante del PCM/PSUM (voz)
4. Representante del PRI (voz y voto)	
5. Representante del PARM (voz y voto)	
6. Representante del PPS (voz y voto)	
7. Representante del PST (voz)	
8. Secretario Técnico (voz)	
9. Director del Registro Nacional de Electores (voz)	

FUENTE: elaboración propia con base en revisión de medios impresos (1979-1982).

* Los partidos con voz y voto eran considerados “partidos con registro definitivo”, mientras que las fuerzas políticas que solamente contaban con voz, se les ubicaba como “partidos con registro condicionado”. Para pasar de un nivel a otro, era preciso obtener al menos el 1.5% de la votación nacional en una elección federal. El PDM y el PCM participarían inicialmente en 1979.

Era prácticamente imposible para la oposición ganar una votación en el máximo órgano de decisión de la CFE, pues sólo un partido de este segmento, el PAN, tenía derecho a voz y voto en las discusiones sobre el proceso electoral. Otro aspecto importante era el peso del “presidente” de la Comisión.

De inicio, de acuerdo con la LFOPPE, se precisaba que la Comisión sólo podía sesionar si estaba la mayoría de los integrantes con voz y voto, entre los que se ubicaba al presidente, a quien se le dio el voto de calidad en caso de votaciones con empate.²² En estas circunstancias, era prácticamente imposible para la oposición definir los términos en que podían organizarse los comicios o siquiera que se tomaran en cuenta sus objeciones sobre dicho proceso.

3.14 UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS Y RECLUTAMIENTO DE PERSONAL

Con el fin de cubrir el resto del territorio nacional, la LFOPPE (1977) dispuso que la se crearan Comisiones Locales Electorales y Comisiones Distritales Electorales, como puede verse en el Artículo 76. Las primeras, se ubicaron en la capital de las entidades federativas, mientras que las segundas en las cabeceras de cada uno de los 300 distritos establecidos por la reforma legislativa, en el Artículo 90.

Un aspecto significativo de estas unidades administrativas descentralizadas, era el reclutamiento de su personal, la LFOPPE (1977) estableció que las Comisiones Locales Electorales se formaran de cuatro funcionarios (presidente y vocales primero y segundo y secretario) que serían elegidos a través de un mecanismo de insaculación, en el Artículo

²² El artículo 79 de la LFOPPE (1977), señala lo siguiente: “Para que la Comisión Federal Electoral pueda sesionar, es necesario que estén presentes la mayoría de sus integrantes con derecho de voz y voto, entre los que deberá estar el Presidente. Toda resolución se deberá tomar por de votos, y en caso de empate, será de calidad el del Presidente”.

86. Este se convierte en un mecanismo novedoso ya que anteriormente, la designación era directa. Esto, empero sólo en la letra fue un avance, pues en los hechos no había posibilidades administrativas o jurídicas para que los partidos de oposición genuina pudiesen verificar que los procedimientos de insaculación fuesen técnicamente indubitativos.

La LFOPPE (1977) señalaba que el Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores (formado por tres funcionarios de las áreas de estadística e informática del gobierno federal) se haría cargo de elaborar las listas de candidatos propietarios y suplentes a insacular para integrar las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales.

Ahora bien, si los funcionarios insaculados (suplentes y propietarios) dejaban desierto el puesto asignado, la autoridad electoral nacional, la CFE, se encargaba de cubrir “directamente” las vacantes, en el Artículo 97 de la LFOPPE (1977). La ley, empero, no establecía mecanismos de verificación o incluso de impugnación de los procedimientos de insaculación.

Así pues, los representantes de los partidos podían exponer sus inconformidades y dependía de sus titulares si la inconformidad era válida o desechada. Desde luego, puede descartarse que los cuestionamientos de la oposición fuesen considerados en lo relativo a la insaculación de los integrantes de las comisiones distritales, pues quien tendría que resolver eran los comisionados.

3.15 LAS CASILLAS Y LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES

En lo que respecta a la designación de las mesas directivas de casilla, la LFOPPE (1977) estableció que estuviera a cargo de los comités distritales electorales, mediante el mecanismo de insaculación entre ciudadanos inscritos en el padrón electoral, como puede observarse en el Artículo 96; al mismo tiempo, desapareció la facultad de los partidos de

proponer a los miembros de las mesas directivas de las casillas, aunque podían objetar los nombramientos, en el Artículo 106.

Esta forma administrativa fue, un avance al menos en la letra. Fundamentalmente porque en las regulaciones anteriores los funcionarios de casilla eran designados por el OGE con criterios que nunca estaban claramente definidos. A este argumento se contrapuso un discurso de carácter *oficialista* que señalaba que los “representantes” de los partidos en las casillas eran el contrapeso de las eventuales arbitrariedades de los funcionarios de casilla generalmente favorables al gobierno.

Sin embargo, los partidos de oposición, antes de la reforma de 1977, aunque tenían un alcance territorial mínimo, no siempre tenían los suficientes representantes para ubicarlos en todas las casillas. Más aún, nunca hubo una lista definitiva de la ubicación de las casillas, de manera que los supuestos portavoces de los partidos opositores, en muchas ocasiones no encontraban la casilla en los lugares inicialmente señalados por las autoridades, o bien, se enteraban, por un letrero puesto de último momento, que se cambiaba la sede de la votación. A esta práctica se denominó como “ratón loco”. Otras prácticas comunes eran la expulsión por no acreditar “debidamente” su estatus político-electoral, la aceptación de su ingreso mucho tiempo después de iniciada la votación, y en ocasiones se les negaban evidencias del resultado de la jornada electoral o se les impedía incluir en las actas los incidentes violatorios del proceso o se falsificaba su firma en reportes donde señalaban pulcritud en los comicios.

En la LFOPPE (1977) la “insaculación” no eliminó las prácticas señaladas, pero en muchos distritos electorales donde los partidos opositores tenían un fuerte arraigo (sobre todo el PAN y las organizaciones de izquierda), los representantes de la oposición pudieron, efectivamente, hacer contrapeso.

3.16 PADRÓN ELECTORAL Y CREDENCIAL PARA VOTAR

Otra novedad, aparentemente significativa, fue la creación del Registro Nacional de Electores, narrada en el Artículo 112 de la LFOPPE (1977). Resultaba novedosa y

significativa ya que el director y el secretario general (nombrados por el secretario de Gobernación), de acuerdo con la ley, tenían funciones de estadística, informática y de estudios del territorio nacional, los cuales formarían el Comité Técnico de Vigilancia, referido en el Artículo 115. Caso contrario, se le asignaba una tarea fundamentalmente administrativa y de corte técnico.

El pilar para la instauración de las instancias jurídico-electorales actuales fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, quien fungía como órgano administrativo y resolutorio a problemas electorales de manera doctrinal y práctica, así como, sin embargo, tenía un papel muy limitado dado que la ley hacía muy difícil poder comprobar irregularidades en esta materia.

En 1982 las autoridades electorales facilitaron la ampliación del espectro partidario mexicano de tal manera que las elecciones presidenciales de ese año se presentaron seis candidatos de distintos partidos (PRI, PAN, PPS, PARM, PSUM, PSD, PRT y PPS). La presencia de tan variadas ofertas políticas, en cierta medida legitimó la elección, aunque también sirvió para hacer más contrastante la precariedad de sus apoyos (los seis candidatos juntos alcanzaron apenas el 24.4% de los votos, mientras que el PRI se llevó el 68.4%. En el terreno de las diputaciones, el PRI se llevó 299 curules de mayoría y la oposición 101 (100 de representación proporcional y uno de mayoría) que representó el 74.8% y 25.2% de los escaños en la Cámara de Diputados (Peschard, 1993).

Las elecciones federales de 1985 no difirieron mucho en cuanto a porcentajes para el PRI y la oposición. En éstas la proporcionalidad de los grupos minoritarios fue afectada al otorgarse el registro a dos nuevos partidos políticos: el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Estas fuerzas obtuvieron cada una seis diputados que visto desde cierta óptica, le fueron restados al PAN, puesto que en 1982 obtuvo 51 escaños con el 12.7% de los votos, mientras que en las de 1985 con el 10.2% de los votos alcanzó 41 curules de representación proporcional (Nohlen, 2011).

Si la reforma electoral de 1977 fue impulsada por una crisis de representatividad del régimen, la reforma de 1985 fue resultado de una severa crisis económica y las dificultades del gobierno para administrarla. Debido a que se asentó en un modelo

económico altamente benefactor. En este sentido, la crisis económica tuvo como catalizador dar cabida al reclamo de democratización del sistema político mexicano. El tema de la manipulación oficial del voto inundó el debate, esto obligo a dar más espacios a la oposición.

Así, en diciembre de 1986 se reformó la ley electoral aumentando el número de miembros de la Cámara a 500, implicando cinco circunscripciones plurinominales para un total de 200 diputados por la vía de representación proporcional. En consecuencia, se ampliaron los espacios para la oposición, pero sin disminuciones para el PRI, pues la nueva legislación lo consideraba en el reparto proporcional de curules.

Con ello, aumentaron su representación en la Cámara de Diputados a un 30%, pero estaban lejos de constituirse en mayoría o tener una representación justa, porque la ley de 1986 puso un candado, con el fin de garantizar que el PRI tuviera mayoría absoluta en este órgano colegiado. De este modo podía acceder al segmento fijando un máximo del 70% de los escaños (LFOPPE, 1977).

3.17 LA DEBACLE ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA DEL RÉGIMEN (1982-1988)

El periodo de gobierno presidencial que va de 1982, a 1988, fue particularmente conflictivo debido a que Miguel de la Madrid recibe un país que el 20 de agosto de 1982, se declara en suspensión de pagos ante la comunidad financiera internacional²³.

²³ El 20 de agosto de 1982, en los últimos meses del gobierno de José López portillo, el entonces Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, anunció a la comunidad financiera internacional que el gobierno mexicano ya no estaba en condiciones de cubrir el servicio completo de su deuda externa debido al aumento súbito de las tasas de interés cobradas y por la enorme fuga de capitales privados de México. De acuerdo con el historiador oficial del Fondo Monetario Internacional, James M. Boughton, los directivos de esa agencia ya habían sido previamente alertados de la crisis inminente. Desde principios de agosto, las autoridades financieras mexicanas le hicieron saber al FMI que sólo quedaban 180 millones de dólares en las arcas del Banco de México pero que el gobierno tenía que pagar la suma de 300 millones de dólares a diversos banqueros acreedores el 23 de agosto: por lo tanto, el peligro de una devaluación y/o moratoria era claro.

Provocando una severa crisis económica de alcances sociales muy graves porque se cerró el acceso al crédito externo y se devaluó la moneda 800% tan sólo en transcurso de 1983.

Posteriormente, en septiembre de 1985, se registraron dos sismos en la ciudad de México que destruyeron al menos 20 mil viviendas, 2 mil inmuebles comerciales, dejaron dañadas 50 mil casas habitación dejaron un saldo de alrededor de 20 mil muertos.

Después, es sometida a un duro golpe por parte de los mercados financieros. México, como buena parte de los países de Europa occidental y de América, fue víctima del llamado “lunes negro”, se refiere al lunes 19 de octubre de 1987, cuando los mercados de valores de todo el mundo se desplomaron de golpe. La primera caída comenzó en Hong Kong, se propagó hacia el oeste a través de los husos horarios internacionales, llegó a Europa y, por último, a Estados Unidos y al resto de los países latinoamericanos. Esto implicó una nueva devaluación.²⁴

En medio de este caos financiero, la sociedad mexicana cambió; sin embargo, el régimen y los líderes políticos mantenían la misma postura verticalista y autoritaria. A la que un sector determinado nunca se adhirió al modelo de gobernanza Esta población se ubicaba básicamente en los medios urbanos; se trataba de profesionistas y empleados que laboraban en el comercio y los servicios, de mujeres integradas al mercado de trabajo, situadas en sectores económicos donde la tasa de sindicación es baja (el comercio, los servicios y las maquiladoras) y, por último, los millones de jóvenes desempleados o subempleados (Bizberg, 1990).

Esta situación propició el aumento de la clase media aunado a la creación de bandas de jóvenes surgidas de los barrios marginados como nuevas formas de organización que de acuerdo a sus ideologías demandaron más participación.

Para el ejercicio electoral de 1987 se realizó de manera histórica la desintegración del PRI, para ese entonces el exgobernador priista de Michoacán, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas junto con el expresidente nacional del PRI, Porfirio Muñoz Ledo, iniciaron una

²⁴ El índice bursátil Dow Jones bajó 508 puntos, situándose en los 1739 (22.6 %). Hacia finales de octubre, los mercados de valores de Hong Kong ya habían caído un 45.8%, Australia un 41.8%, España un 31%, el Reino Unido un 26.4%, Estados Unidos un 22.68 % y Canadá un 22.5%. El impacto fue especialmente duro en los mercados de Nueva Zelanda, que cayeron un 60 % desde el máximo de 1987, y del que tardaron varios años en recuperarse.

nueva corriente política autodenominada: Corriente Democrática, trayendo como consecuencia el reclamo para la democratización en los procesos internos de candidatos a los diferentes cargos de elección.

Esta situación propició que estas personalidades al no ser candidatos nominados, abandonan el PRI, llevándose consigo a una gran cantidad de seguidores, conformando junto con la izquierda tradicional mexicana el PRD.

3.18 LAS ELECCIONES DE 1988 Y EL FIN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DEL AUTORITARISMO

La salida de Cuauhtémoc Cárdenas tuvo un impacto electoral inesperado para el gobierno, después de haber sido expulsado del PRI al aceptar la candidatura presidencial del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el 14 de octubre de 1987, se sumaron los partidos Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), que formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) (Campuzano, 2002).

En 1987, se realizó una reforma que introdujo el criterio de la representación proporcional en la integración del órgano electoral; de este modo, en la organización de las elecciones de 1998. El PRI contaba con 16 representantes (por ser el partido con más votos en la elección inmediata anterior), en tanto que los partidos de oposición, sumaban 15 asientos en la CFE. Con esta nueva regla, aún unidos, no tenían capacidad para oponerse a una decisión del partido en el gobierno.

Por otro lado, dicha reforma determinó que fuera el secretario de Gobernación quien controlara y nombrara a los funcionarios encargados de la elección; misma que favorecía al partido en el poder, esto invariablemente logró la mayoría de los votos.

Los cambios en el órgano electoral para favorecer al gobierno, sin embargo, no fueron suficientes para contener la inconformidad de los votantes contra el PRI y el gobierno. Si bien en otras elecciones muy riesgosas, el gobierno pudo mantener el control gracias que

controlaba totalmente la institucionalidad electoral, en esta ocasión era diferente. Primero porque había en la lista electoral varios partidos de oposición que genuinamente representaban una alternativa. Segundo, porque estos partidos estaban presentes (al menos con voz) en el órgano electoral nacional. Y tercero, porque había un candidato presidencial que, eventualmente, rebasaba cualquier antecedente en cuanto a expectativas de votación.

En este contexto electoral se manifestaron un sinnúmero de irregularidades que se suscitaron en el ejercicio electoral y se manifestaron y denunciaron ante la Secretaría de Gobernación y el CFE durante la noche. Estas inconformidades carecían de fundamento político y legal para que pudieran trascender, algunas de ellas también fueron presentadas en las mesas de casilla, pero nunca se presentaron al TCE.

El reclamo y la indignación de la contienda electoral se centró en las irregularidades indiscutibles, más no en los resultados, tal como la manifestación de Diego Fernández de Ceballos (PAN) quien declaró que se había “caído el sistema” (de cómputo de la votación) marcando, ante la opinión pública los términos de la contienda. Un factor que reforzó esta situación fue la lentitud con la que fluyeron los resultados, por esta razón fue clave para reafirmar la desconfianza de los representantes partidistas.

Ante las circunstancias anteriores, la renovación del legislativo quedó anulada entre la emisión y el cómputo de los sufragios. La desconfianza que se generó en el PRI ante los resultados que pudieran presentarse el 7 de julio de 1988, el presidente de ese partido, Jorge de la Vega Domínguez, proclamó a Carlos Salinas de Gortari como el vencedor de la contienda, con lo que rompió el pacto que habían acordado con anterioridad con los demás partidos políticos de que ninguno de ellos se señalaría como ganador en tanto no se conocieran los resultados oficiales.

Sin embargo, los conteos preliminares sí arrojaron como triunfador a PRI salvo que, por primera ocasión, el triunfo fue únicamente por mayoría relativa; además se destacó que la izquierda alcanzó el segundo lugar en votación emitida, desplazando a la derecha (PAN) al tercer lugar; Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo el 30% de la votación, mientras que Manuel J. Clouthier alcanzó el 25%. Cabe destacar el gran incremento de la abstención, que se ubicó en un 48%, mientras que en las elecciones de 1982 solamente fue del 25%.

A pesar de múltiples análisis, aún no han quedado completamente esclarecidas las causas de esta gran abstención. Una de las principales explicaciones señala que con anterioridad y bajo el amparo o disimulo de las autoridades, se inflaba artificialmente la votación en favor del PRI con la idea de proyectar consenso y legitimidad, también se les ayudaba de la misma manera a los partidos afines a éste; sin embargo, para el proceso electoral de 1988, las medidas de protección del voto, así como la disminución de posibilidades para hacer fraude, permitieron establecer el verdadero nivel de abstención.

También se consideran como posibles explicaciones, una desvinculación entre la ciudadanía y su participación real con los líderes políticos y como una sublevación al control ejercido por ellos; por último, aunque menos probable, se sugería que desde el PRI se había fomentado la abstención para que no se viera tan desfavorecido.

El porcentaje final y oficial de votación para el candidato del PRI fue del 50.35%, lo anterior solamente fue posible porque la Secretaría de Gobernación no tomó en cuenta ni los votos anulados ni los votos por candidatos no registrados. Si los cálculos se hubieran hecho con estos dos elementos, el porcentaje no hubiera superado la mayoría absoluta al colocarse en 48.81%.

La presentación de los resultados oficiales solamente generó inconformidad y aumentó las sospechas y protestas ante lo que la ciudadanía y los partidos de oposición tanto de derecha como de izquierda consideraron como resultados oficiales manipulados y no legítimos. Cuauhtémoc Cárdenas se declaró ganador de la elección presidencial con lo que se endureció su estrategia convocando a movilizaciones populares en defensa de la voluntad ciudadana y del voto. Además, como parte de esa estrategia convocó a diputados del PRI (sus antiguos compañeros) a que lo apoyaran en la cámara de diputados, ya que su composición era de 260 diputados (votos) para el PRI y de 240 para la oposición, lo que suponía que con 11 diputados que lograra convencer para apoyar a la oposición, se hubieran podido anular las elecciones.

Por su parte, el PAN a través de su candidato Manuel J. Clouthier, llamaron a un movimiento de resistencia civil en contra de los resultados electorales y el manejo que el gobierno había dado a la contienda, la derecha manifestó su repudio a lo que consideraron un fraude, pero nunca encontraron las coincidencias que permitieran una verdadera

coordinación con Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Ibarra (candidata del Partido Revolucionario de los Trabajadores, con presencia marginal en esta contienda). Así, el PAN en su Consejo Nacional determinó que ninguno de los candidatos tenía una mayoría absoluta, por lo que asumirían que deberían tener una capacidad de generar y propiciar transiciones parciales y provisionales; con lo anterior Acción Nacional estableció una distancia del candidato y asumió una postura de cooperación limitada con el gobierno, por lo que no se sumó a la convocatoria de conformar un frente amplio de oposición.

La jornada electoral del 6 de julio de 1988 y su desenlace, exhibió de forma casi escandalosa la parcialidad abierta del gobierno y las autoridades electorales y permitieron después de mucho tiempo establecer un dialogo y discusiones serias que permitieran por fin diseñar instituciones electorales que pudieran generar credibilidad y confianza en los partidos de oposición, pero aún más importante en la ciudadanía.

Como consecuencia de la revisión de ese proceso electoral federal en 1989 la Constitución, así como la ley electoral fueron reformadas, permitiendo el partido más votado pudiera tener una mayoría en el congreso (denominada cláusula de gobernabilidad), y al mismo tiempo limitando una sobrerrepresentación de fuerza política mayoritaria. Estas reformas surgieron de una alianza entre el PRI y el PAN, lo que permitió consolidar el proyecto del nuevo gobierno.

El artículo 54 de la Constitución Mexicana estableció que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados; si ningún partido político obtenía el 35% de la votación, la distribución de los escaños se haría tomando como criterio la proporcionalidad entre votos y escaños; al partido político que obtuviera la mayoría relativa de los diputados de mayoría y por lo menos 35% de la votación nacional, se le concedería la mayoría absoluta de los escaños y accedía, además, a dos escaños por cada 1% adicional al 35%, hasta el límite de 60% de la totalidad de los escaños.

Por otra parte, se puso el siguiente límite: si un partido político que obtenía entre el 60 y 70% de la votación nacional y su número de diputados de mayoría no alcanzaba en porcentaje el de sus votos, podría participar en la distribución de los diputados de representación proporcional hasta obtener un porcentaje de escaños que corresponda al de sus votos (Nohlen, 2011).

Con estas disposiciones que le daban derecho al PRI a estar sobrerrepresentado, en las elecciones de 1991 recuperó gran parte de sus espacios y como antes de 1988, la oposición se vio afectada en su representatividad según se puede observar en la tabla siguiente.

*Tabla 17. Evolución de la votación nacional (1988-1991)**

Año	Votación total	PRI (%)	Oposición (%)
1988	18,054,621	260 (51.1%)	240 (48.9%)
1991	23,969,773	320 (61.4%)	180 (37.6%)

FUENTE: Peschard (1993).

* Los resultados del cuadro solamente incluyen los votos para la Cámara de Diputados.

En cuanto al número de escaños, los partidos de oposición se vieron seriamente afectados por dicha cláusula de gobernabilidad pues retrocedieron porcentualmente tanto en votación como en curules en la Cámara de Diputados.

Tabla 18. Asignación de curules de la Cámara de Diputados para el periodo 1988- 1991

Año	PRI (%)	Oposición (%)
1988	260 (52%)	240 (48%)
1991	320 (64%)	180 (36%)

FUENTE: elaboración propia con base en Nohlen (2011, p. 246).

En el cuadro anterior se puede observar cómo se da el retroceso de la oposición en la Cámara de Diputados. Mientras que en 1988 la oposición en su conjunto obtuvo 48% de los escaños con el 49% de la votación nacional, en 1991 retrocedieron 12 puntos porcentuales en su representación en el congreso. A su vez, el PRI con el 61.4% de la votación tuvo el 64% de los diputados.

Las acciones del gobierno en materia política y económica, entre 1989 y 1993, restauraron un tanto la popularidad del PRI y de ahí, también, los resultados electorales de 1991, sin embargo, debido a los avances de la oposición entre la población y las presiones de grupos extraelectorales, dieron origen a la ley electoral de 1993.

3.19 FIN DE HEGEMONÍA Y EL ARRIBO DE LA PLURALIDAD Y LA COMPETITIVIDAD

Las reformas electorales anteriores, principalmente se habían centrado en la ampliación de espacios para las fuerzas políticas, dando espacios en las elecciones, a la pluralidad de opciones relevantes. Sin embargo, había que avanzar en el tema de la competitividad y la transparencia electoral, en torno a la posibilidad real de la alternancia. Este argumento fue tomado más en cuenta, a medida que la credibilidad política bajaba como consecuencia del aumento de fraudes: cercos de carreteras, levantamientos callejeros, campañas anti-gobierno en algunas ciudades u organismos no gubernamentales tanto nacionales como del exterior.

Así, no obstante que las acciones del gobierno en materia política y económica, entre 1989 y 1993, se hizo una nueva reforma política en 1993 en la que quedó eliminada la cláusula de gobernabilidad y se avanzó en el sentido de que ningún partido político puede tener asientos suficientes para reformar por sí solo la Constitución, como ocurrió en periodos anteriores.

Lo más relevante de la reforma fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo objetivo primordial sería lograr la credibilidad y la equidad en las elecciones. Este organismo instauró mecanismos de control y supervisión para asegurar su eficiencia, en algunos casos la calificación del proceso electoral por un Consejo integrado por seis consejeros “ciudadanos” sin filiación partidaria, un representante de cada uno de los partidos que forman la mayoría y la primera minoría en cada una de las cámaras (de diputados y senadores), dos representantes del Ejecutivo (el secretario de Gobernación y el director del IFE) y un representante de cada partido político con registro²⁵. Los consejeros ciudadanos y los representantes del congreso fueron los únicos con voz y voto. La desventaja estaba en que el secretario de Gobernación y el director del IFE eran los únicos facultados para convocar a reuniones, y para operar los aspectos administrativos de dicho instituto.

²⁵Este consejo obtuvo rango constitucional y su forma de integración se reprodujo en cada una de las 32 entidades federativas del país.

Paralelamente se creó un Tribunal Federal Electoral (TRIFE) con facultades para anular elecciones ilícitas, para inhabilitar funcionarios públicos y para ordenar la repetición de una elección poco transparente²⁶. La Suprema Corte de Justicia no tenía injerencia en las resoluciones de este tribunal, por lo que sus sentencias fueron irrevocables.

Bajo esta tesitura, se incluyó la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997, delegados políticos en el año 2000 y la conformación del congreso local, denominada Asamblea Legislativa.

Ante los resultados del IFE y del TRIFE, la nación recobra credibilidad en los procesos electorales, dentro de las funciones más destacadas de estos organismos se encuentran las siguientes: a) se reglamentó la insaculación de los funcionarios de casilla, b) se crea el registro nacional de electores y su revisión por parte de los partidos políticos, c) se crea la figura de “visitantes extranjeros” en la jornada electoral, d) se crea la fiscalía especial para delitos electorales, e) se autorizan las auditorías a los partidos políticos y f) el acceso de todos los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación.

Se lamentó la presencia del ejecutivo en el IFE y las restricciones del TRIFE, pues con ello existía un importante margen para la manipulación electoral. Estas instituciones cumplieron su primera misión (garantizar elecciones transparentes) en los comicios federales de 1994 donde a pesar de las expectativas, la oposición no se convirtió en una alternativa real de poder. (Ver tabla 19).

*Tabla 19. Representación política de la Cámara de Diputados en 1994**

Partido	Votación (%)	Escaños (%)
PRI	17,175,250 (50.28%)	300 (59.6%)
Oposición	15,416,241 (45.13%)	200 (39.6%)

FUENTE: Peschard (1994)

* En esta elección se descontaron los votos de los partidos que no alcanzaron el umbral del 1.5% (PFCRN, PVE, PDM, PARM y PPS).

²⁶Cabe anotar que hasta 1986, antes del Trife, no existía en México una vía independiente para procesar el contencioso electoral, y la misma autoridad encargada de organizar las elecciones tenía facultades para desahogar muy distintas impugnaciones, aunque la palabra final la tuviesen los colegios electorales.

3.20 REFORMA POLÍTICA A FONDO

La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el primer día de enero de 1994, el asesinato del candidato priísta a la presidencia, Luis Donaldo Colosio en marzo del mismo año y la devaluación de diciembre de 1994 afectaron los logros obtenidos por el gobierno en materia de inversiones extranjeras y en materia de estabilidad cambiaria y de precios. Ante ello, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se vio presionado para continuar en la profundización de la reforma política la cual consistió en la salida del gobierno de los órganos electorales (su salida total del IFE), en elevar a rango constitucional los derechos políticos, en otorgar a la Suprema Corte de Justicia competencia en materia electoral y en integrar el Trife al Poder Judicial (Muñoz, 2003).

En ese tenor, el IFE quedó integrado por: a) ocho consejeros ciudadanos (designados por la Cámara de Diputados), b) un presidente (emanado de los consejeros ciudadanos) y c) un secretario (por mayoría de votos del propio IFE). Cabe hacer mención que éstos tenían derecho a voz por cada representante de los partidos políticos del grupo parlamentario en el Congreso; asimismo, los funcionarios encargados de la organización de los comicios serán nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

En este caso la reforma limitó a 300 los diputados que puede tener un solo partido evitando que exceda en 8 puntos porcentuales su porcentaje de votación nacional en la cámara baja, es decir, la mitad más uno de las curules o más del 50%.

Asimismo, en esta reforma electoral de 1996, se reforzó la reglamentación en torno al financiamiento de los partidos y su acceso a los medios electrónicos de comunicación y en específico radio y televisión. Se estableció que los partidos no pueden superar en 50% en recaudaciones privadas la cantidad que les entrega el gobierno en calidad de subsidio²⁷ y que los medios electrónicos de comunicación (radio y televisión) estarían obligados a

²⁷ Esta reforma resultó fundamental en la siguiente elección federal, realizada en 1997, pues los partidos de oposición compitieron con menores desventajas frente al PRI, que en el proceso electoral de 1994, concentró el 85% del financiamiento público y privado.

dar espacios a los partidos políticos con registro ante el IFE de manera equitativa sin tomar en cuenta su proporción en la última elección inmediata.

Cronológicamente las transformaciones político-electorales más significativas se han visto reflejadas en la tendencia decreciente en el porcentaje de votos recibidos tal es el caso del PRI que en 1970 recibió 85.09% respecto a la votación total, disminuyendo al 68.43% en 1982, al 50.36% en 1988 y a 50.18% en la de 1994; correlativamente, el PAN incrementó sus votos desde 1982 que recibió el 15.68% (en 1976 no presentó candidato), pasando en 1988 al 17.07% y en 1994 alcanzó el porcentaje más alto al haber obtenido el 26.69%, convirtiéndose en la segunda fuerza electoral.

3.21 OPOSICIÓN, ELECCIONES COMPETITIVAS Y CONFIANZA POLÍTICA

El papel de la oposición es fundamental en la generación de confianza entre la población y en este suceso, el Congreso tiene un papel clave. La eventual preocupación de los partidos de oposición por promover el voto entre sus seguidores suele tener mayor intensidad si consideran que las instituciones electorales son confiables y que los sufragios van a hacerse válidos. En este sentido, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) ha sido un factor clave para que tanto líderes políticos como los votantes, consideren como confiables los comicios federales. Incluso el PRI, que perdió la presidencia en las elecciones del 2000, mostró su confianza en las instituciones electorales, en la medida que hizo campaña en 2006 y 2012 asumiendo que podría recuperar nuevamente el cargo de la presidencia.

3.22 OPOSICIÓN PARTIDISTA Y CAMBIO POLÍTICO

La importancia de la participación de la oposición partidista en el proceso político y su influencia para impulsar la transición de un sistema autoritario a uno democrático, no

pasó inadvertida para Esperanza Palma, quien retoma elementos de la teoría racional e institucional pero en el que los partidos son considerados como variable independiente y donde sus estrategias y liderazgos adquieren mayor relevancia para entender el curso de la democratización del régimen y del desarrollo electoral de estos partidos, colocando con ello a los entonces partidos de oposición, PAN y PRD, como actores protagónicos del proceso de democratización (Palma, 2004).

La obra de Eisenstadt (2004) comparte esta misma perspectiva, y aunque su análisis se basa en las estrategias partidistas y el cambio que se gesta en las instituciones electorales, la investigación se concentra en las luchas de poder poselectorales a las que recurrieron los partidos de oposición perdedores para impugnar elecciones en mesas de negociación de las que obtenían concesiones del PRI-gobierno a cambio de la desmovilización pacífica, y después de 1988, el gobierno concedió avances parciales a la oposición e impulsó a su vez la creación de instituciones electorales independientes

Se afirma, que incluso las instituciones bien acomodadas pueden ser subvertidas a discreción por los actores políticos, hasta que éstos les otorgan un consentimiento incondicional, y para documentar lo anterior se toman en cuenta simultáneamente puntos focales tanto legales como extralegales. Entre los hallazgos importantes se desprende que “aun cuando se crean instituciones oficiales dignas de crédito, como el caso de los tribunales electorales, los partidos políticos responden más a los agravios políticos antiguos que a la sistematización de las instituciones electorales oficiales” (Todd & Eisenstadt, 2004).

3.23 EL TRANSITAR DEL PARTIDO GOBERNANTE A LA OPOSICIÓN

Como se ha podido observar las progresivas alternancias en los gobiernos concedieron en un inicio mayor atención al estudio de los partidos opositores al PRI cuando éstos ocuparon posiciones de gobierno. Aunque posteriormente, algunos académicos mostraron interés por conocer los cambios estructurales y organizativos a los que se enfrentaba un

partido que había sido creado desde el poder, y en él se había institucionalizado, pero que, con la creciente competitividad debía asumir un rol como opositor.

En esta línea particularmente importante es el trabajo de Crespo, donde el autor analiza en una serie de artículos, los elementos funcionales del régimen de partido hegemónico, realizando un estudio comparativo con otros modelos de partidos únicos y dominantes para finalmente plantear sus posibles perspectivas como partido de oposición. En la búsqueda de las causas de la crisis de continuidad del PRI, retoma el concepto de Huntington de monopolio partidario, para explicar el agotamiento de su legitimidad y la incapacidad de nuevos retos económicos y políticos y para incorporar a las nuevas formaciones sociales (Crespo, 2012).

El futuro del PRI, se vislumbraba incierto al presentar rasgos de partido único y de partido dominante, pues al asumirse como el primero, la tendencia indicaba desintegración y la transformación posterior en otra fuerza partidista, mientras que de considerarse dominante, se preveía un posible retorno al poder, situación que requeriría de una profunda renovación.

Sobre el mismo aspecto dilucida Espinoza, al hacer notar la necesidad de transformación que tenía este partido, de construir un nuevo liderazgo luego de que perdiera la presidencia y de modelar su curso de acción y horizonte programático. En su artículo documenta una serie de embates que el PRI emprende contra las decisiones del presidente en el congreso, y ante los tribunales, luego de las elecciones federales del 2000, en los que se observa una obstrucción sistemática de las acciones del gobierno de la alternancia (Espinoza, 2005).

3.24 MAYORÍA OPOSITORA Y GOBIERNO MINORITARIO

La prolongada falta de representatividad de la oposición la había mantenido durante años al margen del proceso legislativo, cuando ésta comenzó a ocupar un mayor número de escaños que rebasó a los del partido gobernante en la cámara de diputados, se abrieron nuevas vetas de análisis que centraron su atención en la relación entre poderes, con la

particularidad que implicaba que el presidente en turno debiera gobernar con una mayoría opositora en el congreso.

Como efecto natural, se incrementaron los estudios en asuntos parlamentarios dando prioridad a temas como la interacción del poder legislativo con el Ejecutivo en el ámbito presupuestal, la disciplina partidista al interior de la Cámara de Diputados, la toma de decisiones en el proceso legislativo, y el rendimiento del Congreso (Ugalde, 2000).

En otras obras que combinan el análisis jurídico y político, se privilegió la reflexión en torno al equilibrio de poder México y al control político, función esta última que se ejerce a través de variadas actividades parlamentarias pero que involucra en particular a los partidos minoritarios o de oposición (Mora, 1996). Con mayor detalle el trabajo del constitucionalista Fix (2001) hace una revisión de las normas e instrumentos procesales que se traducen en prerrogativas para los partidos y agrupaciones políticas de oposición, y reflexiona sobre su función constitucional en el ordenamiento mexicano, destacando la judicialización de los conflictos electorales.

El libro coordinado por Cansino, tempranamente revisó, con la colaboración de varios autores, el papel del PRI en una cámara mayoritariamente opositora: hubo una revisión del proceso iniciado con la reforma electoral de 1996 y los procesos electorales federales y locales que le siguieron y los posibles escenarios que el coordinador preveía en el futuro de la transición, que iban desde el endurecimiento del régimen hasta la normalidad democrática, incluyendo lo que llamó la ambigüedad institucional que sería una síntesis de todos los escenarios previstos (Cansino, 2000).

Sin embargo, un trabajo que inauguró en este contexto, el ahora conocido tema de gobiernos divididos fue *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, de Lujambio (2000), en el que se analiza el proceso de avance general de la oposición en un proceso que va de un modelo político de autoritarismo mayoritario a una obligada democracia consensual, la que es una consecuencia precisamente del fin de las mayorías absolutas y, en última instancia del avance mismo de la oposición.

Un enfoque histórico de esta misma problemática es el trabajo coordinado por Casar, Marván & Weldon (2002), que con la colaboración de diversos autores se planteó como objetivo rastrear lo que pudieran considerarse antecedentes del fenómeno de los

gobiernos divididos y sus posibles consecuencias. En esta obra se distinguen los gobiernos divididos que implican que el partido del Ejecutivo carezca de una mayoría en el Congreso, y el de gobiernos sin mayoría, con los que se alude a situaciones donde ningún partido goza de mayoría en el Congreso o en cualquiera de las cámaras que lo componen.

La obra provee de experiencias de gobierno en las que el Congreso actuó como contrapeso efectivo del Ejecutivo, sin que en ninguno de los casos condujera a la parálisis que comúnmente se asocia como posible riesgo de este tipo de gobiernos. Por el contrario, se destaca la importancia de los partidos o facciones contrarias al Ejecutivo para poner en marcha el mecanismo de pesos y contrapesos que dio sentido al constitucionalismo moderno, y la necesaria capacidad de acción con que debe contar el Ejecutivo para que en un marco de pluralidad, se favorezca la construcción de acuerdos y coaliciones para ejercer el gobierno.

Una obra que se centra en la oposición parlamentaria Jiménez (2006) en su investigación la autora busca determinar los límites que el Ejecutivo enfrenta para gobernar, así como la influencia efectiva de la oposición en la formulación de políticas públicas en los gobiernos sin mayorías. En el estudio se mide la disciplina partidaria, el grado de cohesión interna y el número efectivo de partidos con el propósito de cuantificar el comportamiento político-institucional de los partidos opositores y el partido gobernante

Además, se establece una comparación de la producción legislativa en gobiernos unificados con gobiernos sin mayorías a partir de la votación nominal para sancionar las iniciativas de ley. El trabajo se complementa con los resultados de las encuestas aplicadas – por el equipo de investigación de elites parlamentarias de Salamanca – a los diputados de las legislaturas que comprende su periodo de análisis (1997-2003), a partir de éstas se evalúan las percepciones ideológicas programáticas de los miembros de los parlamentarios para definir su distancia o proximidad y explicar así la coherencia ideológica de partidos y coaliciones de votación.

Se constata con ello la influencia que los partidos opositores ejercen sobre las propuestas del Ejecutivo y se explica el rendimiento parlamentario de dichos actores. Entre sus hallazgos destaca que los partidos opositores si bien elevaron su grado de influencia en la elaboración de políticas, ello no se tradujo en una mayor capacidad para que se aprobaran

sus iniciativas de ley. La dimensión ideológica de los partidos de acuerdo a la autora es el factor que mejor explicaría su disposición a cooperar o no para despejar la agenda legislativa.

El balance hasta aquí realizado muestra una variedad de enfoques a partir de los que se ha estudiado a la oposición partidista en México. Destacan en el periodo de hegemonía partidista los análisis históricos de las organizaciones políticas, obras de líderes disidentes al régimen, análisis sistémicos y obras dedicadas a indagar las causas que impedían el desarrollo político de los partidos opositores al interior del sistema político mexicano.

Con la paulatina apertura política a partir de la reforma de 1977 y el consecuente incremento de la competitividad electoral entre partidos, como se pudo observar, los estudios en relación a los partidos opositores se orientaron a dar cuenta de las causas y determinantes de su votación. Aunado a ello, las alternancias en estados y municipios despertaron el interés de los investigadores por estudiar los gobiernos que llegaron a ser encabezados por partidos de oposición, con el propósito de identificar problemas derivados de sus primeras experiencias como gobierno y en un contexto aún dominado mayoritariamente por el PRI a nivel federal.

El cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso abrió nuevas líneas de investigación, prácticamente inexploradas en México, si bien, dicho cambio se manifestó desde 1988, no es sino a partir de 1997 que los estudios legislativos proliferaron significativamente. Predominaron a partir de entonces las obras dedicadas al estudio del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el contexto de un gobierno dividido, se analizó el nuevo rol que los partidos opositores desempeñaban al detentar mayores espacios de representación y posiciones en los gobiernos locales, se desarrollaron metodologías que arrojaron luz sobre las dinámicas internas del congreso y que han permitido comprender con mayor detalle el proceso legislativo, así como las interacciones partidistas que tienen lugar en dicho espacio.

Las alternancias tanto gubernamentales como legislativas, además de los estudios parlamentarios, también tuvieron una incidencia en los estudios cuyo interés se centra en la organización interna de los partidos políticos. En los análisis, como consecuencia del nuevo contexto, fue necesario considerar la posición que el partido ocupa en el sistema político con la finalidad de entender los cambios que se generan en su estructura y las

variaciones que se presentan cuando el partido pasa de la oposición al gobierno y viceversa.

3.25 LA OPOSICIÓN PARTIDISTA Y PODER LEGISLATIVO

Por décadas el Congreso mexicano no tuvo el control sobre el Ejecutivo en el sistema político. Mucho menos cumplió las funciones de representación que se atribuyen a las asambleas representativas. En sus inicios ambas cámaras del Congreso se constituyeron en un espacio en el que las facciones revolucionarias dirimían sus conflictos políticos, donde también los legisladores hacían frente a las propuestas presidenciales basados más en lealtades personales hacia sus caudillos, que en ideologías o programas (Muñoz, 2012).

A pesar de la fragmentación del poder político y la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, el Congreso, en diversas legislaturas (Weldon, 2002), fungió como un elemento de contrapeso a las decisiones del presidente debido en parte a la heterogeneidad de los grupos revolucionarios que lo integraron en sus primeros periodos, y que impedía el predominio de uno sólo de ellos.

La formación del PNR en 1929 marcó el inicio de una nueva etapa en la vida legislativa al desarrollar mecanismos que sancionaban la indisciplina y compensaban la cooperación de los legisladores en el Congreso (César & Marvan, 2002). La intervención del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PNR sirvió pues para desalentar la formación de bloques o corrientes opositoras, y para integrar mayorías consistentes y disciplinadas a favor de las iniciativas del presidente. En el Congreso, por tanto, prevaleció una dinámica unipartidista que confinó a la institución representativa a un rol marginal en cuanto al equilibrio entre poderes y de fiscalización de las acciones del gobierno se refiere.

Más que una institución que actuara como garante de la democracia liberal, el Congreso desempeñó una función de mantenimiento del sistema político autoritario en gestación, al servir como legitimador del presidencialismo, como espacio de movilidad de la clase política y al fungir como elemento de equilibrio entre las fuerzas políticas del partido

hegemónico. La función legislativa atendió entonces a los intereses articulados por el presidente en turno sin que mediara debate público alguno en relación a las iniciativas.

La sumisión del Congreso a los designios presidenciales confluyó con un modelo de representación corporativa, basado en el poder centralizado de grupos de interés organizados, así como en una estrategia de integración política estatal que consiste en el establecimiento de relaciones tripartitas entre organizaciones empresariales y sindicatos bajo la regulación del Estado.

La política sectorial y corporativa articulada bajo el auspicio del gobierno cardenista a finales de los años treinta, reforzó el monopolio de la representación política del ya para entonces PRM, posteriormente PRI al interior de las cámaras, tanto como la política de negociación informal y de puertas cerradas alejada del escrutinio público. Con ello el rol del Congreso como centro supremo para el acuerdo y la articulación de políticas se fueron erosionando haciendo de él una estructura de ratificación, de tramitación de leyes previamente acordadas. De la representación parlamentaria se pasó a la representación funcional de intereses a través de delegados de las corporaciones, sindicatos y entidades del Estado, privilegiando así los procesos políticos extraparlamentarios.

En este escenario, más allá de las limitaciones que el Estado imponía a través de la manipulación del proceso electoral, la oposición partidista difícilmente encontraría cauce institucional para representar los intereses de sus referentes sociales. Menos aún para mantenerse en la arena política. Dicha situación comenzó a generar grietas en el sistema político que se hicieron visibles ante la presencia de oposiciones anti-sistemas y ante la ausencia de participación legislativa de la única oposición partidista, el PAN, que se había apegado a las reglas estipuladas por el régimen, sin que por ello perdiera su autonomía como organización política.²⁸

A inicios de los sesentas, el paraguas corporativo quedaba ya estrecho para abarcar a una sociedad que, producto de la modernización del país, variaba en su composición como en su disposición de apoyar al gobierno y su partido. Aunado a ello, la ausencia de pluralismo

²⁸ Como aconteció en 1962 cuando pasadas las elecciones legislativas, el PAN ordenó a sus diputados retirarse del Congreso en protesta por el fraude que sostuvo, se había realizado en el proceso electoral. Además de indicar la posibilidad de dejar de participar en sucesivas elecciones por la inviabilidad de jugar su rol de opositor y de representar realmente a un segmento de electores.

al interior de las cámaras reflejaba el exacerbado control que el partido gobernante ejercía sobre la representación política y la asfixia de las organizaciones partidistas de oposición; situación que abonó a las críticas contra el régimen, resquebrajando la fachada democrática con la que se intentaba cubrir al autoritarismo de facto. Aunque el nuevo formato de la representación intentó responder a la amenaza del PAN de retirarse de la contienda electoral y ajustarse a las condiciones cambiantes, al incorporar la figura de los “diputados de partido” (1963) e integrar en la cámara de diputados a las minorías políticas, en los hechos la representación legislativa continuó operando en el mismo sentido: alejada de los principios democrático – liberales bajo la férrea disciplina impuesta por el partido mayoritario, con la variante de la presencia de una diversidad de partidos opositores en su interior que, sin embargo, no llegaban a mermar el dominio del PRI en ambas cámaras, ni a diluir las prácticas de ratificación legislativa respecto de las iniciativas presidenciales.

3.26 EL GOBIERNO DIVIDIDO

La actividad del Congreso mexicano perduró hasta 1988, año en el cual los partidos opositores incrementaron significativamente su competitividad obteniendo el 47.8 % de la representación en la Cámara de Diputados, y en la que por vez primera se volvieron indispensables para llevar a cabo reformas constitucionales. Tras un intervalo de dos periodos de recuperación del partido gobernante, en la elecciones federales de 1991 y 1994, la oposición partidista en su conjunto consiguió en la LVII legislatura (1997) la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados para aprobar legislaciones secundarias sin el concurso del partido gobernante al detentar el 52.2% de los escaños en esa misma cámara.

Tabla 20. Evolución de la oposición partidista de la Cámara de Diputados 1963 - 2003 en porcentaje de curules

Periodo	Partido gobernante*	Partidos opositores	
	%	%	
1961 – 1964	97.19	2.81	PAN, PPS, PARM, PNM
1964 – 1967	84.76	15.24	PAN, PPS, PARM
1967 – 1970	82.94	17.06	PAN, PPS, PARM
1970 – 1973	83.57	16.43	PAN, PPS, PARM
1973 – 1976	83.12	16.88	PAN, PPS, PARM
1976 – 1979	81.86	18.14	PAN, PPS, PARM
1979 – 1982	74.5	25.5	PAN, PPS, PARM, PDM, PC, PST
1982 – 1985	74.7	25.3	PAN, PPS, PDM, PSUM, PST,
1985 – 1988	72	28	PAN, PPS, PARM, PDM, PSUM, PST, PRT, PMT
1988 – 1991	52.2	47.8	PAN, FDN (PPS, PARM, PMS, PFCRN)
1991 – 1994	65.4	34.6	PAN, PPS, PARM, PRD, PFCRN
1994 – 1997	60.2	39.8	PAN, PRD, PT
1997 – 2000	47.6	52.4	PAN, PRD, PVEM, PT, IND.
2000 – 2003	41.2	58.8	PRI, PRD, PVEM, PT, PAS, CD-PPN, PSN, IND.
2003 – 2006	29.59	69.91	PRI, PRD, PVEM, CONVER., PT, IND.

FUENTE: (Ugalde, 2001, p. 146 y Gómez, 2001, pp. 67-69). * PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000 – 2006.

Por otra parte, la Cámara de Senadores, a pesar de observar una evolución mucho más lenta, también registró cambios en cuanto a su composición e influencia para desempeñar su función de cámara revisora de las propuestas legislativas. Ya desde 1997, al quedar en manos del partido gobernante la mayoría en la Cámara de Senadores, ésta se vio en la posibilidad de detener las iniciativas de ley provenientes de la cámara baja.

La introducción de Senadores de primera minoría (1993) y plurinominales (1996), allanó el camino para que los partidos opositores accedieran a un espacio de la representación

que les había estado vetado²⁹, dinamizando con ello los sistemas de control que prevé una estructura de gobierno con división de poderes. Con la alternancia del gobierno federal en las elecciones de 2000, por primera ocasión la oposición en su conjunto obtuvo el control mayoritario de ambas cámaras.

Tabla 21. Evolución de la oposición partidista en la Cámara de Diputados, 1988 - 2003 en porcentaje de curules

Periodo	Partido gobernante*	Partidos opositores	
	%	%	
1988 – 1991	93.75	6.25	Frente Democrático
1991 – 1994	95.31	4.69	PAN, PRD
1994 – 1997	76.56	23.44	PAN, PRD
1997 – 2000	59.38	40.62	PAN, PRD, PT
2000 – 2003	35.94	64.06	PRI, PRD, PVEM

FUENTE: Cortés y Raigosa (2003).

* PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000 – 2003.

En los cuadros anteriores, se observa cómo los partidos opositores fueron paulatinamente incrementando su fuerza electoral y parlamentaria en relación al partido gobernante y cómo el partido del presidente disminuyó su fuerza tanto en los diversos espacios de representación como en los de gobierno.

²⁹ En 1988 ingresaron a la Cámara por primera ocasión cinco Senadores de oposición aún por el principio de mayoría.

Tabla 22. Fortaleza del partido del presidente

Arena institucional	Gobierno de Carlos Salinas		Gobierno de Ernesto Zedillo		Gobierno de Vicente Fox
	01/12/1988	05/07/1994	01/12/1994	01/07/1997	01/12/2000
Diputados	52% (260)	64% (320)	60% (300)	49% (245)	41% (207)
Senadores	94% (60)	95% (61)	74% (95)	59% (76)	36% (46)
Gobernadores	100% (31)	94% (29)	89% (29)	67% (21)	22% (7)
Mayoría absoluta en legislaturas locales	100%	95%	95%	95%	10%
Presidentes municipales	96% (2,293)	90% (2,186)	89% (2,128)	71% (1,426)	16% (322)

FUENTE: *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*, México, FCE-SEGOB, (2005), p.28.

En el ámbito de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en sistemas presidenciales uno de los aspectos más importantes radica en la fuerza relativa que el partido del presidente detenta en el Congreso (Mainwaring & Matthew, 2002). Ello ha llevado a analizar a los congresos o parlamentos más que como cuerpos monolíticos, como instituciones que obedecen a interacciones interpartidistas con capacidad de restringir o condicionar la actividad del gobierno cuando:

- 1) los partidos de oposición están en condiciones de bloquear o rechazar las iniciativas presentadas por el gobierno en virtud de que la representación parlamentaria del partido gobernante resulta insuficiente para lograr conformar mayorías legislativas, lo que sucede regularmente en gobiernos de minoría o divididos;
- 2) Existen constricciones político-culturales que impiden al gobierno llevar a término sus propuestas al hacer frente a fuertes objeciones de los partidos de oposición, a pesar de que las reglas formales lo permitan; y
- 3) Cuando los gobiernos aun contando con una mayoría de legisladores de su partido carecen de su apoyo incondicional (Gallagher & Laver, 2005).

Los gobiernos presidenciales de minoría o divididos brindan al Congreso y a los partidos opositores mayores posibilidades de proporcionar un freno al Poder Ejecutivo y de accionar mecanismos de contrapeso en la medida en que los presidentes se ven obligados a buscar apoyo legislativo para sus propuestas con los legisladores de oposición. El

gobierno dividido es un fenómeno que se presenta con mayor frecuencia en los sistemas presidenciales (53.35%) que en los parlamentarios (40.22%), y su incidencia varía cuando se trata de un sistema bicameral (59.93%) o unicameral (45.85%), su ocurrencia por otra parte, ha sido asociada al tipo de sistema electoral, siendo más frecuente en los sistemas mixtos (55.73%) que en los proporcionales (54.15%) o mayoritarios (43.84%), en elecciones no concurrentes (59.68%) que concurrentes (45.63%) y más constante en sistemas de partidos con 3 o 4 partidos efectivos (88.46%) (Cheibub, 2002).

El primer gobierno dividido en México se produjo en base a un sistema electoral mixto, en el contexto de elecciones no concurrentes, en las que compitieron un número efectivo de tres partidos³⁰ que en conjunto alcanzaban el 94.8% de la representación en la Cámara de Diputados en 1997. Este formato se ha repetido luego de tres procesos electorales realizados, en los que el presidente continúa maniobrando con un poder que se fracciona horizontal y verticalmente.³¹

El incremento del poder político de los partidos opositores en los diversos espacios de decisión tuvo diversas repercusiones. En primer lugar, la oposición partidista dejó de estar asociada a una condición de minoría con lo que pasó a asumir un rol de control y orientación de las políticas propuestas por el gobierno y su partido; y en segundo lugar se sucedieron una serie de cambios institucionales al interior del Congreso que han reforzado la capacidad de influencia de los partidos opositores y generado nuevas dinámicas en el proceso legislativo como se verá a continuación.

³⁰ En 1997, el número efectivo de partidos electivos (NEpe) ascendió de 2,85 en 1994 a 3,42, en tanto que el número efectivo de partidos legislativos (NEpl) se situaba en 2,86. En las elecciones federales siguientes estos índices se colocaron en 2000 en 3,00(NEpe) 2,55 (NEpl), y en 2003 en 3,78 (NEpe) y 3,01 (NEpl) (Méndez de Hoyos, 2007).

³¹ Colomer (2001) señala que existen gobiernos divididos horizontalmente en el caso de los sistemas presidenciales cuando el partido del Presidente no tiene mayoría en la Asamblea o en alguna de las Cámaras, y verticalmente cuando en sistemas federales el Gobierno Central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales.

3.27 LA DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DE LA TRANSICIÓN Y EL CAMBIO POLÍTICO

La caída de los regímenes autoritarios dio pie a una serie de estudios, desde el punto de vista de la teoría sobre la democracia, generando dos grandes vertientes: los de la “transitología” y los de “la consolidación de la democracia”. Ambos tipos de estudios se centran en problemas de diferente naturaleza y la óptica desde la que se los considera también es diferente.

Los primeros, rompiendo con el paradigma de los estudios estructurales (ya sea en la versión de la teoría de la modernización, de la cultura política, de la dependencia, etc.) se fijan más en los elementos contingentes y en las estrategias de los actores relevantes involucrados en el proceso de transición. Los segundos retoman parte de los “hallazgos” de la transitología, en términos de legados o herencia, y vuelven sobre los condicionamientos estructurales; en algunos casos con énfasis en la parte institucional (Martínez, 1995).

Desde la perspectiva de la “transitología” los volúmenes compilados por O’Donnell, Schmitter y Whitehead (en O’Donnell & Laurence, 1998) se constituyeron en “clásicos” sobre la materia. Escritos sobre la marcha de varios procesos de transición, estos textos señalan algunos problemas que hay que tener en consideración para el estudio de los cambios de régimen político, en especial si se tuviese la pretensión de elaborar una teoría sobre las transiciones desde un régimen autoritario.

Su esquema interpretativo distingue dos transiciones: la primera, va desde el inicio de la liberalización del antiguo régimen hasta la instauración del nuevo régimen y la segunda va desde este momento hasta la consolidación del régimen recién instaurado. A esta segunda fase ellos le llaman “socialización” y distinguen dos procesos: la democratización social y la democratización económica. En cierto sentido esta distinción recoge la trilogía de T. Marshall, sobre la ciudadanía si se identifica la instauración del nuevo régimen con la democratización política (Marshall, 1965).

Ahora bien, este esquema interpretativo está hecho a posteriori. Es decir, cuando ya han ocurrido las transiciones desde un régimen autoritario y se ha instaurado un régimen de naturaleza poliárquica. Sólo entonces es posible marcar el momento donde comienza la

liberalización y el momento de instauración del nuevo régimen. En la práctica, es decir en el momento en que los actores están viviendo el proceso las cosas no son tan claras. Los autores mencionados señalan, sin embargo, que: “La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos” (O’Donnell & Laurence, 1998, p. 20).

En este sentido, generalmente no es posible saber cuándo comienza una transición sino una vez que ésta ha terminado independientemente de cuál haya sido su resultado. Otro debate en torno al inicio de la liberalización versa sobre las causas o condiciones de la ruptura en la élite autoritaria.

Además, un esquema lineal (con fines expositivos) no implica que las etapas señaladas vayan una detrás de la otra. Algunos de los desafíos para la consolidación surgen durante la transición. Concretamente, algunas pautas de comportamiento entre las élites durante la transición podrán ser claves para la consolidación, etcétera. Hay, pues, aquí un problema de delimitación de las transiciones que sólo se resuelve a posteriori. De hecho, es por esta razón que se dice que los procesos de transición involucran grandes dosis de incertidumbre, donde lo contingente supera cualquier tipo de determinismo en los resultados.

Por otra parte, O’Donnell, Schmitter y Whitehead (en O’Donnell & Laurence, 1998) señalan que una transición desde un régimen autoritario no necesariamente desemboca en la instauración de un régimen democrático. Por lo menos hay cuatro resultados posibles: instauración de una democracia política; restauración de una nueva forma de régimen autoritario; desenlace confuso, con problemas de institucionalización del poder político e instauración de regímenes revolucionarios. En este sentido, el “transitólogo” tiene la ventaja de conocer los resultados mientras que los actores involucrados en la transición viven la extraordinaria incertidumbre que acompaña a este proceso.

Przeworski (1991) distingue cinco resultados concebibles de una transición según sean los objetivos y los recursos con que cuentan las fuerzas políticas relevantes y la estructura de los conflictos: por un lado, si la estructura de los conflictos es tal que ningún tipo de instituciones democráticas pueden perdurar, las fuerzas políticas pueden acabar luchando por una nueva dictadura o adoptando la democracia como solución transitoria; por otro

lado, si la estructura de los conflictos es tal que algunas instituciones democráticas podrían ser duraderas en caso de adoptarse, las fuerzas políticas pueden seguir luchando para establecer una dictadura o acordar establecer un marco institucional que no puede durar. Finalmente, y como resultado más deseable las fuerzas políticas adoptan instituciones duraderas adecuadas a la estructura de los conflictos.

Por otra parte, de la lectura del epílogo de la obra de Dahl (1989) puede extraerse varias recomendaciones para una estrategia que favorezca el cambio de régimen. Aunque él no habla de cara a la “tercera ola” de acuerdo con Huntington (1992) saca conclusiones de la primera y segunda “olas” democratizadoras. Partiendo de un esquema teórico basado en dos ejes que representan las dimensiones de “debate público” (oposición) y “representación” (participación), Dahl (1989) cree que la ruta óptima para la consolidación es la que amplía primero el debate (se liberaliza) y luego la participación.

La instauración de una poliarquía que luego se consolide puede necesitar mucho tiempo. En el entretanto hay una serie de cuestiones que deben ser resueltas ya que de ellas depende gran parte de la consolidación. Para Dahl (1989) no basta con ayudar económica y técnicamente a una nación para que consolide el nuevo régimen poliárquico. Hay otras variables que entran en juego y que hay que tener en cuenta. Por ejemplo, es fundamental el establecimiento de mecanismos que brinden garantías mutuas al gobierno como a la oposición para la liberalización y avance de la democratización.

En un sentido parecido se pronuncia Przeworski (1991) al decir que “Para poder consolidarse, las instituciones democráticas deben proteger todos los principales intereses en juego”. Para Dahl (1989) en cambio es necesario también consolidar un sistema de partidos que canalice los conflictos sociales pero sin llegar a la excesiva fragmentación de tal sistema (Przeworski, 1991) y tal vez sea adecuado favorecer la experiencia gubernamental de la oposición desde los niveles locales para que cuando eventualmente ésta gane electoralmente a nivel nacional no se genere una situación de “ingobernabilidad” por falta de experiencia.

Las recomendaciones propuestas por Dahl (1989) no corresponden exactamente al momento de liberalización en el esquema de O'Donnell y Schmitter. Aunque lograr “seguridad mutua entre los grupos contendientes” debe alcanzarse antes de la instauración del nuevo régimen, los otros elementos “para la estrategia de la liberalización”, es decir,

establecer un Poder Ejecutivo vigoroso y fuerte, dependiente de instituciones que respondan a una gran variedad de intereses y demandas, un sistema de partidos preferiblemente integrado y no fragmentario, y gobiernos representativos en las instituciones inferiores, tienen que ver más con la consolidación del nuevo régimen. Es desde esta perspectiva que hay que leer el texto de Dahl (1989).

Por otra parte, Dahl (1989) menciona tres condiciones fundamentales para la existencia de la democracia: que los ciudadanos puedan formular sus preferencias, que puedan manifestar dichas preferencias y que reciban igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de tales preferencias. Para que estas condiciones se den se requieren ciertas garantías institucionales, una de ellas es que haya “instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias”.

Para salir de este trance se puede argumentar que las ocho condiciones institucionales de Dahl son más o menos cumplidas (y no totalmente) por las distintas poliarquías. Es decir, puede concebirse la existencia de grados de democratización según se cumplan más o menos, en mayor o menor medida, las ocho condiciones institucionales de Dahl (1989).

A su vez, Alcántara (1995) señala una serie de constricciones a la poliarquía en sistemas democráticos no consolidados (o como les llamará más tarde, países en vías de consolidación): déficit democrático histórico, una discontinuidad en la lenta puesta en marcha de procesos democráticos, debilidad de los sectores medios y la pervivencia de grandes bolsas de población indígena o mestiza marginada que dificulta la integración social. Como puede notarse los retos para la consolidación democrática son una combinación de cuestiones estructurales que no son exclusivamente de tipo económico.

En este último punto, Alcántara (1995) plantea el dilema de: “Cómo deben combinarse estado y mercado para mantener la existencia del régimen democrático y asegurar el crecimiento económico de modo que sus frutos lleguen al genuino soporte de aquél que es la sociedad” (p. 186). En otras palabras, ¿hasta dónde debe darse la intervención estatal y hasta dónde el libre mercado si se busca crecimiento económico sin profundizar la desigualdad social? Esto puede llevar a pensar que no sólo se trata de un problema de intervención estatal para favorecer el crecimiento económico sino de la puesta en

ejecución de políticas diseñadas para redistribuir los beneficios derivados de dicho crecimiento.

El análisis de la transición mexicana tendría serias dificultades si se realizara bajo el esquema de la transitología presentado anteriormente; en primer lugar, porque no se puede determinar con claridad cuando empieza y en segundo lugar porque las supuestas “etapas” de cambio se han prolongado de manera inusitada. Sin embargo, el resultado de las reformas que han tendido hacia un régimen poliárquico es tangible, aunque insuficientes para señalar que se ha instaurado un régimen democrático.

Este proceso de transición, por otro lado, generalmente ha incluido “todos los intereses en juego” a los que se les ha garantizado un espacio de representación en los foros deliberativos y ejecutivos del gobierno. Por otro lado, el sistema de partidos, (de partido hegemónico), aunque de manera limitada, ha permitido la expresión de diferentes fuerzas políticas de todos los talantes.

En resumen, este esquema de la transitología no es del todo útil para analizar el caso mexicano. Si acaso la propuesta de Dahl (1989) ofrece elementos para hacer observaciones empíricas respecto a los cambios que han ocurrido en México, los que van en curso y los que están pendientes.

En estos términos hay que decir que, atendiendo el esquema propuesto por Dahl (1989) en México no se cumplen muchas de las condiciones de la poliarquía. Así, el ideal poliárquico se refiere a un libre desarrollo de los conceptos de participación y de oposición, debiéndose reunir al menos las ocho garantías institucionales siguientes: libertad para constituir e integrarse en organizaciones; libertad de expresión; derecho de voto; elegibilidad para un cargo público; fuentes alternativas de información; elecciones libres y limpias; derecho de los líderes políticos a competir por el voto; y que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

En México la libertad de expresión es limitada; las elecciones son (dependiendo del lugar donde se desarrollen) selectivamente libres y limpias y se desarrollan en condiciones de total inequidad en la medida que los partidos que gobiernan las diferentes entidades subnacionales cuenta con ventajas sobre sus oponentes al recibir apoyo del presupuesto

público y de otros particulares (banqueros, sindicatos, etc.) para realizar sus campañas; al mismo tiempo, no ha existido una plena libertad de los individuos para integrarse en organizaciones políticas, dado que por décadas los integrantes de las grandes corporaciones sindicales y campesinas han sido coaccionados para emitir su voto en favor del partido hegemónico.

Con la transformación de las instituciones electorales, merced al crecimiento de los partidos políticos de oposición, la libertad de los individuos para integrarse en organizaciones políticas contrarias al PRI se ha ensanchado. En este punto de la llamada “transición democrática mexicana” se ubica nuestro objeto de estudio. Dadas las dificultades de análisis que implica revisar la transición democrática en México bajo el esquema de la transitología desarrollada por los autores señalados, sin que muchas de sus categorías conceptuales se dejen de lado, en este trabajo se propone que la observación de las transformaciones políticas del caso mexicano se haga a través del concepto propuesto por Morlino (1985) de “Cambio Político” en la medida que ofrece mayor flexibilidad para la observación empírica sobre todo en el tema de la temporalidad transicional y la naturaleza y tipo de transformaciones que ocurren en el régimen político.

De acuerdo con Morlino (1985) se define como cambio político a “cualquier transformación” que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes. El cambio se deduce siempre, por diferencia, de la comparación entre un estado precedente y otro sucesivo del sistema o de sus partes. El cambio se puede dar en todos los componentes del sistema político; en uno o alguno de los componentes del sistema; en uno solo de alguno de los elementos o factores en el interior de los componentes mismos y; finalmente, el cambio se puede dar debido a las interdependencias recíprocas entre componentes y entre factores.

Las dimensiones del cambio se refieren a siete aspectos: modo, profundidad, dirección, contenido, tiempo, lugar de origen y situación histórica. Por lo tanto, el cambio puede ser continuo-discontinuo (modo); pacífico-violento (modo); compensado-descompensado (modo); fundamental-marginal (profundidad); orientado-no orientado (dirección); en expansión-en contracción (dirección); innovador-no innovador (contenido); acelerado-lento (tiempo); interno-externo (lugar de origen); históricamente definido-históricamente indefinido o atemporal (situación histórica). Hay que decir, por otro lado, que estas

dimensiones corresponden a cuatro tipos de cambio (o macrocambio): desarrollo, modernización, crecimiento y decadencia.

Las estructuras políticas y el cambio de cultura propician el desarrollo, esto en base a la transformación de los valores, creencias, ideologías, la ampliación en materia de participación, aparición de estructuras intermedias, centralización de estructuras de autoridad y autonomía en algunos subsistemas, que se trabajan regularmente en la sociedad política; de tal forma que estos cambios generan una decadencia en el proceso de desestructuralización o incapacidad para mejorar las diferencias.

Se ha hecho referencia a este tipo de cambio político para diferenciarlo del que realmente interesa en la perspectiva de este trabajo que es precisamente un cambio más restringido y delimitado, denominado por Morlino (1985) como “transición de régimen”. En este caso el objeto del cambio no es ya el sistema político, sino el régimen.

Este tipo de cambio es frecuente y afecta, de una u otra forma, a todos los sistemas políticos. Los objetos del cambio en este caso son todos o alguno de los componentes del régimen: valores, normas y estructuras de autoridad. A decir del autor en cuestión los valores y principios solamente deben ser tomados en cuenta cuando condicionen las normas y estructuras de autoridad porque lo más significativo del cambio de régimen son “las reglas concretas del juego”, los procedimientos preestablecidos de dichas normas y las diversas estructuras de autoridad que en su conjunto configuran un régimen específico.

En este contexto, un cambio de régimen normalmente viene precedido de cambios ocurridos en la “comunidad política”. En particular pueden cambiar: a) los valores, las creencias, los principios, las ideologías, vigentes en la comunidad política, dominantes o en competición en el seno de la misma; b) los líderes y los grupos activos: grupos o estratos sociales que antes no eran, pueden llegar a serlo, modificando así las relaciones en el interior de la comunidad política; puede cambiar también la consistencia numérica o la capacidad de influencia de los mismos grupos políticos activos; c) las distintas estructuras intermedias: sobre todo sindicatos y otras organizaciones de similar naturaleza.

Con respecto a la autoridad, es útil tenerla en cuenta como posible indicador indirecto del cambio de régimen. Dos son las cuestiones que se deben observar en este punto para poder

hablar de cambio: 1) cuando la sucesión en los cargos no respete las normas previstas por el régimen y; 2) cuando la sucesión se da en un marco de legalidad, pero viene acompañada de otros sucesos en el interior del régimen posteriores a la toma del poder, tales como la supresión de garantías individuales o la proscripción de fuerzas políticas opositoras al gobierno en turno (Morlino, 1985).

Igualmente, la transición de régimen es un fenómeno que puede venir precedido o seguido sólo por cambios menores en la sociedad o en la economía o que, muy a menudo, es solamente parte de un cambio más amplio y de proporciones mucho más vastas, como por ejemplo, el desarrollo o la modernización de las estructuras económicas y/o políticas.

Siguiendo el esquema de cambio político planteado por Morlino (1985), se distinguirá aquí entre dos tipos de regímenes: democráticos y no democráticos. La distinción entre ambos tipos ha sido suficientemente explicada en los subtítulos anteriores, de manera que solamente me concentraré en señalar qué se entiende por Cambio Político en regímenes no democráticos.

Resulta erróneo suponer que la transición de un régimen de autoritario a democrático se hace en poco tiempo y más aún que la instauración de la democracia cubre los dos ámbitos señalados anteriormente, es decir el civil y el político. El proceso es gradual y el elemento que marca la diferencia en un primer momento son las “reglas del juego” que se utilizan para acceder al gobierno. Si dichas reglas garantizan pluralidad y competencia equitativa, se podrá afirmar apenas que la democracia está en curso, aunque no consolidada.

En este sentido, solamente se puede hablar de transición consumada o Cambio Político “cuando se ha producido una transformación de un sistema de partidos en otro”. A saber: un sistema de partidos hace propicia la competencia democrática cuando existen al menos dos fuerzas políticas con potencialidades de coalición y con capacidad para influir la dirección de una contienda electoral o bien cuando la distancia ideológica entre los competidores alienta cerradas disputas.

Una vez que se ha determinado el qué cambia, es preciso señalar que también se debe considerar el cuánto. En este sentido, hay dos posibilidades: que el cambio sea fundamental o bien que el cambio sea gradual. Un cambio es fundamental cuando el paso de un régimen a otro tiene características palmariamente diversas. Un cambio gradual a

pequeños pasos, distanciados en el tiempo, puede no implicar transición alguna. Ahora, un conjunto de cambios graduales puede ser tal que supere el umbral a partir del cual el cambio pasa de marginal a fundamental.

El cómo se da el cambio es otro factor que debe considerarse en el análisis. Con respecto a este punto hay que decir que son cuatro los indicadores: continuo/discontinuo; acelerado/lento; pacífico/violento e interno/externo. Así, la transición de régimen presenta caracteres de continuidad cuando el paso ocurre como producto de una adaptación incesante frente a un cambio de condiciones externas de orden social, económico o cultural y hasta superar el “umbral de transformación.” El aspecto distintivo de la continuidad se infiere del hecho de que la adaptación tiene lugar siguiendo las normas de cambio ordinariamente preestablecidas en un régimen.

Por ejemplo: “en regímenes democráticos, el recurso a un referéndum o a una ley constitucional aprobada por el legislativo con mayoría cualificada pueden llevar a una transición continua. Otros ejemplos típicos, más particulares, son el cambio de la ley electoral o de la amplitud del electorado activo y/o pasivo; o el cambio de las relaciones ejecutivo-legislativo; o también, la transformación de la forma de Estado” (Morlino, 1985, p.p. 104-105).

Hay una mayor capacidad de cambio-adaptación, “aunque sea con pasos pequeños y graduales”, del régimen democrático respecto al régimen autoritario. El régimen autoritario no siempre llega a sobrevivir a la desaparición del líder o del grupo gobernante. El momento de la sucesión o de la sustitución de autoridad es uno de los momentos más difíciles de este tipo de régimen. Es el momento en que la transición es más probable si viene acompañada e impulsada por la presencia de otros factores de orden político, socioeconómico o internacional.

Los regímenes democráticos al contar con instituciones que se han articulado y diferenciado, llegan a ser más flexibles y adaptables a diversas estructuras socioeconómicas. En cambio un régimen autoritario está condicionado a grupos económicos, sociales y de poder, así como a liderazgos locales o sectoriales que generalmente se convierten en coaccionadores en cualquier cambio de su estructura.

En cuanto a la lentitud o velocidad de la transición, conviene observar que la rapidez del cambio depende en gran parte del grado de desarrollo político y socioeconómico del régimen mismo, amén de otros diversos y específicos factores. Lo referente a lo violento o pacífico del cambio, es preciso indicar que el cambio se da con o sin violencia. Esto dependerá de cada caso particular, particularmente del nivel de institucionalización política, del grado de marginación social y económica o bien de la estabilidad de las instituciones encargadas del uso legítimo de la fuerza.

La cuarta y última dimensión del cambio concierne a su origen interno o externo. Una transición por lo común no tiene orígenes externos. Generalmente resulta de actos provenientes de la comunidad política o de anteriores cambios ocurridos en los subsistemas económico y/o social. La importancia de la transición interna radica en sus más inmediatas posibilidades de éxito, en la medida que: “los ocupantes de las estructuras de autoridad del régimen, sean líderes políticos, jefes militares u otra cosa, detentan los recursos de influencia, los recursos coercitivos o, en una expresión más directa, detentan las ‘palancas del poder’. Ello hace más probable que cualquier proyecto de cambio que provenga o esté apoyado por estos actores” (Morlino, 1985, p. 109).

La variable internacional, sin embargo, ha desempeñado un papel propio, más o menos amplio, en la mayoría de las transiciones de régimen, incluso en sus formas más indirectas. Los tipos de régimen donde puede haber transición son: dictadura, regímenes tradicionales, regímenes autoritarios, regímenes democráticos y regímenes totalitarios. Las combinaciones de cambio son numerosas (25 si se combinan los tipos señalados u 11 si se toman en cuenta los casos empíricos).

Con respecto al caso mexicano se hace referencia al cambio político, atendiendo el esquema planteado en relación a este concepto, como la transformación de las instituciones electorales en forma continua y pacífica, pero lenta, el paso de un sistema de partidos de “partido hegemónico” a lo que se conoce como un “gobierno dividido”. Es decir, una transición en la que la oposición pasó de tener un papel testimonial a determinar el triunfo o la derrota, en el ámbito legislativo, de las posturas del partido gobernante.

CAPÍTULO IV. SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO

4.1 GOBERNANZA ELECTORAL

La gobernanza electoral se define como la interacción de reglas constitucionales e institucionales, con las prácticas organizativas que determinan: 1. las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; 2. la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y 3. la resolución de disputas y la certificación de los resultados” (Hartlyn, McCoy, & Mustillo, 2009). Se aprecia, como una actividad político-administrativa que supone una serie de requisitos para su adecuado funcionamiento institucional. Es decir, se trata de la interacción entre el poder de las “buenas reglas” con el buen proceder burocrático de los procesos electorales.

En la siguiente tabla, que elaboran Mozaffar y Schedler (2002), se pueden apreciar cuáles son los elementos que integran la Gobernanza Electoral:

Tabla 23. Elementos que integran la Gobernanza Electoral

Los Tres Niveles de la Gobernanza Electoral (Normas Constitucionales)	
Niveles	Elementos
1. Elaboración de Normas (Seleccionar y Definir las reglas básicas del juego electoral)	
a) Reglas de la Competencia Electoral:	-Fórmula -Magnitud del Distrito -Límites de los Distritos -Tamaño de la Asamblea -Calendario Electoral
b) Reglas de la Gobernanza Electoral:	-Registro de Electores -Registro de Partidos y Candidatos -Regulación y Financiamiento de Campañas -Observación Electoral -Diseño de Boleta o Papeleta -Mesa de Votación o Casillas -Votación, Escrutinio y Cómputo -Elección de los cuerpos electorales -Autoridad de Resolución de Conflictos
2. Reglas de Aplicación 3. (Organización del juego electoral)	-Registros de votantes, candidatos y partidos -Registro de Observadores Electorales -Campañas Educativas sobre el voto -Organización Electoral -Votación, escrutinio y reportes
4. Reglas de adjudicación (Declarar los resultados electorales y resolver las controversias)	-Admisión de Controversias -Tramitación y Sustanciación de Casos -Publicación y Ejecución de resoluciones o sentencias

Fuente: Mozaffar y Schedler (2002, p. 8). Se realizó una traducción libre de inglés a español.

Las sociedades a través de sus representantes políticos en los parlamentos donde se consensan y acuerdan las normas que regirán el funcionamiento de todo sistema, les ha llevado años acordar los nuevos arreglos y diseños sistémicos institucionales, de manera que han aterrizado en un proceso de normalización democrática. El contexto electoral no ha estado exento de que los actores políticos ubicados en el entorno del sistema electoral, a través de acuerdos y consensos, realicen nuevos diseños del sistema institucional

electoral. Como cualquier sistema social y político, el Instituto Federal Electoral (IFE) está constituido por una pluralidad de intereses, de opiniones, incluso, polarizadas de los actores del entorno que en ocasiones han llegado a desconocer el sistema institucional electoral IFE. Su reto ahora, es coordinar estas demandas, procesarlas, acotarlas efectivamente, promoviendo así, la confianza necesaria de su función. En 1988, la Comisión Federal Electoral impulsó una serie de reformas legales para transformar a las instituciones electorales con el objetivo de dar certidumbre a la aplicación de las normas, imparcialidad en sus decisiones, autonomía de gestión interna, y que contaran con un cuerpo de profesionales en el desempeño electoral, para lograr transitar a comicios creíbles y legales

La democracia es, básicamente, una cuestión de poder. La democratización significa un aumento en la igualdad política, esto es, que un conjunto cada vez más amplio de actores tiene acceso a la lucha por el control parcial del Estado. Son las relaciones de poder las que determinan la dinámica de una democracia, su surgimiento, estabilización y mantenimiento de sí misma, aun en condiciones adversas (Romero, 1998). Una reforma electoral trascendente es aquella que aborda una nueva conformación estructural de la autoridad electoral. Desde 1989 a la fecha se ha tratado de sembrar y consolidar la independencia de la autoridad electoral a nivel federal. A partir de su fundación en 1990 (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 1990), el IFE es un organismo permanente que ha tenido constantes modificaciones en su estructura institucional, todas ellas en busca de la confianza, independencia y autonomía de gestión, que garantizaran la objetividad e imparcialidad en su actuación, puesto que, como todo juez en una competencia por el poder, siendo garante en la pugna de intereses. Además de que, por tener ese papel trascendente, es objeto de presiones que vienen desde distintos sectores sociopolíticos. La razón de ser de un organismo electoral (en el caso de que estas funciones sean concentradas y asignadas a un solo organismo) es asegurar y garantizar que el señalamiento popular se lleve a cabo límpida y nítidamente disminuyendo al mínimo las posibilidades de manipulación. De ahí que para lograr ese objetivo se deba colocarlo en una posición de equidistancia de los diversos polos políticos de manera que su labor organizativa y de arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimidad (Brea Franco, 1998).

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), después de las elecciones federales de 1988. Así el IFE, se organizaron las elecciones federales de 1991, con la figura de Consejeros Magistrados propuestos por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, conservando la representación de aquel, a través del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General del IFE, máximo órgano de dirección.

A nivel nacional, empezó a sembrar una nueva percepción en los ciudadanos, relacionada con la autoridad electoral como encargada de la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, como órgano depositario de la autoridad electoral y organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios (Woldenberg, 1992). Con el origen del IFE, los ejes de la logística operativa electoral se transforman para tratar de otorgar perspectivas de confianza a los distintos actores que intervienen en los comicios federales. Dentro de la estructura institucional, las figuras trascendentes en sembrar confianza son los consejeros magistrados, a nivel central, y los consejeros ciudadanos, a nivel local y distrital.

En ese sentido, y con la finalidad de graficar esquemáticamente la estructura general de la institución electoral federal a continuación se inserta un cuadro que contiene cuatro columnas: el nivel de la estructura, los órganos directivos, los órganos ejecutivos y los de vigilancia.

Tabla 24. Estructura organizativa del IFE

Nivel	Órganos directivos	Órganos ejecutivos	Órganos de vigilancia
Central	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Comisión Nacional de Vigilancia
	<p>1 Consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación)</p> <p>4 Consejeros del Poder Legislativo</p> <p>6 Consejeros Magistrados propuestos al Poder Legislativo (Cámara de Diputados) por parte del Poder Ejecutivo</p> <p>Representantes de partidos políticos en relación a uno por cada 10% de la votación nacional, con un máximo de 4 representantes.</p> <p>Director General del IFE</p> <p>Secretario General</p>	<p>1 Director General</p> <p>1 Secretario General</p> <p>1 Director Ejecutivo de Organización Electoral</p> <p>1 Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica</p> <p>1 Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores</p> <p>1 Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos</p> <p>1 Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral</p> <p>1 Director Ejecutivo de Administración</p>	<p>Preside el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores</p> <p>Mayoritariamente representantes de los partidos políticos: uno por cada partido</p> <p>Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).</p>
Delegación	Consejo Local	Junta Local Ejecutiva	Comisión Local de Vigilancia
	<p>Preside el Vocal Ejecutivo Secretario, el Vocal Secretario</p> <p>Asisten los 3 vocales restantes de la Junta Local Ejecutiva</p> <p>6 Consejeros ciudadanos</p> <p>Representantes de los partidos políticos, igual a la lógica con que se integra el Consejo General.</p>	<p>1 Vocal Ejecutivo</p> <p>1 Vocal Secretario</p> <p>1 Vocal de Organización Electoral</p> <p>1 Vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>1 Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica</p>	<p>Preside el Vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>Representantes de cada uno de los partidos políticos: uno por cada partido.</p>
Sub delegación	Consejo Distrital	Junta Distrital Ejecutiva	Comisión Distrital de Vigilancia
Nivel	Órganos directivos	Órganos ejecutivos	Órganos de vigilancia
	<p>Preside el Vocal Ejecutivo Secretario, el Vocal Secretario</p> <p>Asisten los 3 vocales restantes de la Junta Local Ejecutiva</p> <p>6 Consejeros ciudadanos</p> <p>Representantes de los partidos políticos, igual a la lógica con que se integra el Consejo General.</p>	<p>1 Vocal Ejecutivo</p> <p>1 Vocal Secretario</p> <p>1 Vocal de Organización Electoral</p> <p>1 Vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>1 Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica</p>	<p>Preside el Vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>Representantes de cada uno de los partidos políticos: uno por cada partido.</p>

FUENTE: Núñez (1991, p.p. 120-121).

A nivel nacional la presencia del IFE empezó a sembrar una nueva percepción de parte de los ciudadanos, en relación a la autoridad electoral encargada de la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios a nivel federal. José Woldenberg, sobre el particular, apunta que “en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, como órgano “depositario de la autoridad electoral” y “organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Hasta esa fecha las elecciones eran organizadas por la Comisión Federal Electoral que no era más que una entidad colegiada que amparaba, ratificaba o rectificaba, lo que realmente estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación” (Woldenberg, 1992).

Con el origen del IFE, los ejes de la logística operativa electoral se transforman para tratar de otorgar perspectivas de confianza por parte de distintos actores que intervienen en los comicios federales; y una de las figuras trascendentes proclives a sembrar ésa posible confianza, son los consejeros magistrados, a nivel central y, consejeros ciudadanos a nivel local y distrital dentro de la estructura institucional.

En ese contexto, transitar de unas elecciones sorprendentes como las de 1988, con una atmósfera de desconfianza y, donde los ciudadanos sentían que no se respetaba su voto, a las de 1991 enmarcada por unas nuevas reglas y la creación de una nueva autoridad electoral federal, crearon una atmósfera de incertidumbre y expectativas; así, diversas encuestas mostraron la nueva realidad en el campo de la confianza electoral. Valdés (1993) da cuenta de dos encuestas previas a las elecciones de 1988 y 1991, realizadas por el mismo encuestador, resultando lo siguiente:

Tabla 25. Confianza electoral de 1988 y 1991 ¿Cree usted que se respetará el voto en la próxima elección?

Reactivo	1988	1991
Sí	23%	42%
No	53%	32%
No sabe	24%	26%

FUENTE: “Encuesta Nacional: las elecciones”, en *Este País*, 1:5, agosto 1991. Tamaño de la Muestra: 1614.

El resultado de dichas encuestas da la percepción de que un porcentaje importante de ciudadanos posterior a una serie de reformas constitucionales y legales, de nueva autoridad electoral federal y, de una transformación pública de los actores políticos,

otorga un grado de confianza a que su voto será respetado. En ese contexto, el IFE preparó y organizó unas elecciones que cumplieron con las expectativas ciudadanas y de los actores políticos, tanto ganadores como de los perdedores.

Al avance de la democracia representativa mostrada a través de los procesos electorales y la nueva conformación del Poder Legislativo, existía la persistencia de la demanda en relación a una presencia ciudadana en los órganos electorales. Así, en 1994, se origina el proceso de “ciudadanización”³² del IFE; a nivel del máximo órgano de dirección la transformación de consejeros magistrados a consejeros ciudadanos propuestos por el Poder Legislativo, ya no por parte del Poder Ejecutivo y, así en los demás órganos del IFE a nivel de delegación y subdelegación.

El proceso de ciudadanización tuvo un porqué y un objetivo democrático. Pedro Aguirre (Aguirre, 1998) lo menciona que: “la “ciudadanización” es una respuesta radical a las décadas de subordinación a las que estuvo sujeto el órgano electoral respecto al gobierno y al PRI, motivo principal del carácter no competitivo de nuestro sistema electoral. Es por esta razón que la oposición mantuvo desde un principio como uno de sus principales reclamos dotar al órgano electoral de plena autonomía frente al gobierno y modificar su conformación para garantizar imparcialidad” (p. 16).

Finalmente, el proceso de ciudadanización posterior a la elección de 1988 el de servir de contrapeso del gobierno, de partidos políticos nacionales y una posibilidad inicial de objetividad e imparcialidad, como vertiente constructora de confianza a las instituciones electorales y credibilidad a los resultados electorales.

³² Existen diversas interpretaciones del concepto. La “ciudadanización” fue una apuesta de diversos actores sociopolíticos, para que el órgano electoral federal se liberara de la influencia gubernamental y del partido hegemónico, característica del sistema electoral no competitivo mexicano (Aguirre, 1998).

4.2 ANTECEDENTES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El problema de los procesos electorales en México, era su falta de credibilidad; resultado de engaños, carencia de honestidad, corrupción, falta de transparencia e imparcialidad.

Lo anterior, posterior a las elecciones y conocerse los resultados electorales, provocaba plantones fuera de los edificios de las autoridades electorales, conflictos poselectorales y acuerdos extralegales (“concertaciones”), para solucionar dichos problemas derivados de esa falta de confianza hacia la actuación de las autoridades electorales y, de la falta de credibilidad en los resultados electorales.

Ello provocaba un impacto negativo hacia la norma y autoridad electoral, restándole a ésta, institucionalidad y una presencia moral pública. Por consecuencia, existía la imperiosa necesidad de implantar la legalidad y credibilidad, como en todo país democrático, de las elecciones, como vía institucional para elegir al Poder Ejecutivo y a los integrantes del Poder Legislativo de la Unión.

La crisis sociopolítica llegó al límite en la elección federal de 1988; esto aunado a la poca legitimidad que la elección de ese año otorgó al triunfador de esa elección al Poder Ejecutivo, provocando que se diera una serie de reformas constitucionales³³ y legales³⁴, para dar origen a una nueva institucionalidad en lo electoral. Como lo expresa Woldenberg (1992), “Visto en retrospectiva, se trató de operaciones reformistas que intentaban sintonizar las disposiciones electorales a nuevas realidades”.

En ese contexto la reforma constitucional y legal de 1989-1990, dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE), como “depositario de la autoridad electoral” y como “organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios”. En otras palabras, el IFE se encargaría de preparar y supervisar el desarrollo de los comicios federales.

³³ El 15 de octubre de 1989 se aprueba el decreto de reforma constitucional en materia electoral. Dicha reforma se aprobó con los votos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con los del Partido Acción Nacional (PAN), logrando la mayoría calificada para dicha reforma constitucional.

³⁴ En el Diario Oficial de la Federación, con fecha 15 de agosto de 1990, se publica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El legislador ordinario federal, además, dentro de la reforma en cita planteo una estructura institucional inédita. Veamos: incorporó la figura de Consejero Magistrado, ciudadanos sin afiliaciones ni lealtades partidistas para otorgar contrapeso a la integración institucional anterior, o sea: el presidente de la Comisión Federal Electoral (representante del Poder Ejecutivo quien era el Secretario de Gobernación), los representantes del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

También, dentro de la creación del IFE, se incorporó de manera inédita un cuerpo de funcionarios electorales que integrarían el Servicio Profesional Electoral, caracterizado en la meritocracia, como reconocimiento al servicio otorgado en el desempeño de su función. Cuerpo de servidores públicos que atendiendo a los principios constitucionales de objetividad e imparcialidad, otorgaron una cualidad para impedir que actores externos controlaran los procesos electorales federales, construyendo aunque de manera incipiente, la confianza en las instituciones y la preparación y desarrollo de los procesos electorales federales.

De acuerdo con Noemí Luján para la construcción de la confianza en las instituciones y los procesos electorales, tiene que ver con los procesos de institucionalización de reglas, entre otros factores “la confianza que se puede generar en este contexto descansa en el acotamiento de la voluntad de los actores y en la restricción de las posibilidades de defraudación, es decir en la institucionalización de reglas para garantizar la correcta aplicación de procedimientos y acuerdos, así como en la aplicación de sanciones a los infractores. Más que la confianza en las cualidades de los actores, se ha intentado construir las bases de confianza en los otros a partir de un conjunto de reglas institucionalizadas que acotan la arbitrariedad de los comportamientos de aquéllos” (Lujan, 2000, p. 47).

Sin embargo, la incertidumbre y las expectativas por motivo de la creación del IFE, todavía generaban opiniones encontradas. Así encontramos la de José Woldenberg, que refiere, “La creación del IFE, entonces, puede convertirse en una de esas reformas que modifican en forma radical las coordenadas del quehacer político. Si realmente se convierte en una entidad autónoma, independientemente del Poder Ejecutivo Federal, y logra integrar un cuerpo de funcionarios por encima de las disputas partidistas, podría ser efectivamente el fiel de la balanza en una disputa electoral que no acaba por ser confiable

a los ojos de los actores políticos y de franjas más que significativas de ciudadanos” (Lujan, 2000, p. 56).

Esto fue escrito en el año de 1992, cuatro años después, por motivo de reformas constitucionales y legales, sale del órgano máximo de dirección del IFE, el representante del Poder Ejecutivo Federal, además de fortalecer el Servicio Profesional Electoral, dejando de ser el motivo de controversia de los partidos políticos, coadyuvando dichas reformas, a un proceso codificador de confianza y fortaleza institucional, de cara a la ciudadanía en general.

4.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL

En México, antes de los años noventa, las elecciones eran útiles para presentar una imagen engañosa de la democracia. Lo anterior, porque aquellas se encontraban controladas por el sistema de partido hegemónico y el gobierno en turno. Sin embargo, ante la inquietud radical, justa o no, de las y los ciudadanos, coincidiendo con Loaeza (1989), “reducen sustancialmente la capacidad de control del Estado sobre el cambio político, de manera que el proyecto de la democracia otorgada amenaza convertirse en una democracia arrebatada” (p. 282), máxime cuando habría existido un quiebre institucional derivado de las elecciones federales de 1988.

Así pues, la Comisión Federal Electoral integrada por el Secretario de Gobernación, representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, era como dice Andreas Schedler, “de un gremio más decorativo que decisivo” (Schedler, 2000). Así, posterior a la reforma político electoral constitucional y legal, se incorpora la figura de Consejero Magistrado como un probable contrapeso a dicha estructura institucional, además de que el título de la institución cambió a Instituto Federal Electoral, dejando atrás el de Comisión Federal Electoral. Es de mencionar que uno de los requisitos para ser propuesto por el Poder Ejecutivo para de entre las propuestas, con las dos terceras partes la Cámara de Diputados aprobaba, además de que los Consejeros Magistrados, todos eran abogados.

Con esa estructura un poco más equilibrada, aunque existen voces críticas a la conducta de éstos primeros consejeros magistrados³⁵, las elecciones del año de 1991, representaron en términos de confianza y credibilidad en los resultados electorales, un avance aunque sea limitado. No existieron conflictos poselectorales en contra de los resultados que el IFE presentó públicamente y las oficinas del IFE en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales federales, no presentaron plantones en ellas ni protestas radicales.

Al incorporar a la estructura del órgano máximo de dirección del IFE, la figura de Consejeros Magistrados, además del posible contrapeso a las figuras políticas (representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos y del Secretario de Gobernación), la intención era fundar un grupo de ciudadanas y ciudadanos que tuviera decisión plena para los acuerdos institucionales en la preparación y desarrollo de la elección federal, más allá de las decisiones de los partidos políticos, ya que éstos tienen un interés muy particular en sus pretensiones de alcanzar el poder. Por ello, ésta figura iniciaría la era de una mayor transparencia, independencia del órgano electoral federal y, de autonomía.³⁶

En este transitar de reingeniería institucional, por motivo de reforma electoral, en el año de 1994, aparece una nueva denominación de la figura de los consejeros, Schedler lo refiere de la siguiente manera: “Esta primera y ciertamente tímida introducción de un elemento no partidario en el seno del Consejo General se profundiza con la reforma electoral de 1994. En este año, poco antes de las elecciones presidenciales, entra una nueva generación de miembros apartidistas, rebautizados como consejeros ciudadanos. Ahora son los partidos políticos quienes los nombran y su papel se revalora

³⁵ Gómez (1993) refiere que “De los seis consejeros que participaron en el Consejo General del IFE, solamente dos participaron activamente y llegaron a emitir opiniones críticas, mientras que los otros cuatro casi siempre guardaron silencio y votaron con el PRI o, en el mejor de los casos, se abstuvieron” (p. 27).

³⁶ Los representantes políticos en los órganos colegiados del IFE en el año de 1991, ante la presencia de consejeros ciudadanos independientes, tendrían que moderar su poder político, por ello, se hace prudente referir la cita de Miguel Carbonell, que refiere: “Montesquieu expresaba en *El Espíritu de las Leyes*, “(...), es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites (...). Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder” (Carbonell, 2009, p. 15).

sustancialmente. Reuniendo seis de los once votos en total, dejan de ser el “fiel de la balanza”, un nuevo factor de equilibrio, para convertirse en el grupo determinante”.³⁷

Ahora los seis consejeros se denominarían: Ciudadanos. Dichos ciudadanos deberían ser propuestos y designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta ya no del Poder Ejecutivo, sino de los grupos parlamentarios, y quienes no necesariamente deberían de ser abogados. Por otro lado, en cuanto a la integración del Consejo General del IFE, el presidente continuaba siendo el representante del Poder Ejecutivo, o sea el Secretario de Gobernación, los representantes del Poder Legislativo y los representantes de partido político, de manera que ahora, tendrían todos los partidos políticos un solo representante, independientemente de su fuerza electoral, con voz, pero ya sin voto en las decisiones colegiadas.

Aguirre (1998) menciona que “La fórmula de “ciudadanizar” al IFE sin relegar por completo al Estado otorgó la ansiada imparcialidad a la organización y supervisión del proceso electoral. Se involucraba de forma determinante a personas no comprometidas (por lo menos formalmente) ni con el gobierno, ni con los partidos, pero se mantenía a dos de los poderes de la Unión interviniendo en una actividad que, en cualquier parte del mundo, se considera como una responsabilidad eminentemente estatal: la celebración de elecciones” (p. 16).

En 1994, se origina el proceso de “ciudadanización” del IFE; a nivel del máximo órgano de dirección la transformación de consejeros magistrados a consejeros ciudadanos propuestos por el Poder Legislativo, ya no por parte del Poder Ejecutivo y, así, en los demás órganos del IFE a nivel de delegación y subdelegación. El proceso de ciudadanización es una respuesta radical a las décadas de subordinación, a las que estuvo sujeto el órgano electoral respecto al gobierno federal, para dotarla de plena autonomía frente al gobierno, modificar su conformación para garantizar imparcialidad, servir de contrapeso del gobierno y de partidos políticos y la instauración de objetividad e imparcialidad, como vertiente constructora de confianza a las instituciones electorales y

³⁷Schedler (2006) refiere en cita a pie de página que cuatro de los cinco votos restantes pertenecían, técnicamente, a los representantes del Congreso (dos para el PRI y dos para los partidos políticos de oposición, PAN y PRD), y uno al secretario de Gobernación. Los representantes partidistas perdieron su derecho a voto pero mantuvieron su representación en los órganos colegiados del IFE en todos los niveles estructurales de la institución.

credibilidad a los resultados electorales. Visto en retrospectiva, se trató de operaciones reformistas que intentaban sintonizar las disposiciones electorales a nuevas realidades (Woldenberg, 1992). Se dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE), como “depositario de la autoridad electoral” y como “organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios que incorporó la figura de Consejero Magistrado, ciudadanos de un perfil sin afiliaciones ni lealtades partidistas; se incorporó un cuerpo de funcionarios electorales que integrarían el Servicio Profesional Electoral, construyendo así, la incipiente confianza en las instituciones que preparan y desarrollan los procesos electorales federales. La intención era fundar un grupo de ciudadanas y ciudadanos que tuviera decisión plena para los acuerdos institucionales en la preparación y desarrollo de la elección federal, más allá de las decisiones de los partidos políticos, ya que éstos tienen un interés muy particular en sus pretensiones de alcanzar el poder. Esta figura iniciaría la era de una mayor transparencia, independencia y de autonomía del órgano electoral federal.

La construcción de la confianza en las instituciones y en los procesos electorales, tiene que ver con los procesos de institucionalización de reglas. La confianza descansa en el acotamiento de la voluntad de los actores y en la restricción de las posibilidades de defraudación, es decir, en la institucionalización de reglas para garantizar la correcta aplicación de procedimientos y acuerdos, así como en la aplicación de sanciones a los infractores. Más que la confianza en las cualidades de los actores, se ha intentado construir las bases de confianza en los otros a partir de un conjunto de reglas institucionalizadas que acotan la arbitrariedad de los comportamientos de aquéllos (Lujan, 2000). La creación del IFE modificaría en forma radical las coordenadas del quehacer político, si se convierte en la entidad autónoma, independientemente del Poder Ejecutivo Federal diseñada, y logra integrar un cuerpo de funcionarios por encima de las disputas partidistas. Podría ser efectivamente, el fiel de la balanza en una disputa electoral que no acaba por ser confiable a los ojos de los actores políticos y de franjas más que significativas de ciudadanos (Woldenberg, 1992).

En 1994, por motivo de reforma electoral, aparece la figura de los consejeros ciudadanos, siendo nombrados por los partidos políticos, revalorando sustancialmente su papel como un nuevo factor determinante de equilibrio. En ese contexto de integración de los órganos de dirección del IFE, se celebraron las elecciones federales de 1994, logrando una

participación ciudadana inédita con un 74% del listado nominal de electores para esos comicios. Por otro lado, no existieron impugnaciones importantes al funcionamiento operativo de los diferentes órganos del IFE, incrementando la confianza y fortaleza institucional.

Posterior a ello, nuevamente se presenta una reforma político electoral: la reforma de 1996, este título pasó a consejeros electorales y trajo consigo que el representante del Poder Ejecutivo, abandonara de facto, al IFE, ocupando el cargo de Consejero Presidente, un consejero electoral nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, además de que ahora son ocho consejeros electorales y el consejero presidente, estos durarían en el cargo siete años, todos con voto y voz, exclusivamente, tomando en cuenta que los representantes del Poder Legislativo y los representantes partidistas, sólo tienen el poder deliberativo, ya sin voto. Con esas nuevas figuras ciudadanas de fama pública que trascendía al cargo, los (a) nueve consejeros electorales designados por las fuerzas políticas presentes en la Cámara de Diputados, con la mayor fuerza consensual, eran académicos, servidores públicos, periodistas, que incidió en la génesis de confianza en el IFE, de cara a las elecciones de 1997.

En ese contexto, siguiendo la vertiente teórica de Hardin en las comisiones del Consejo General existe la certeza de confianza puesto que cada uno de los integrantes, consejeros electorales, confían a que todos coadyuvarán en el bien de la institución, a través de sus actos; la vertiente de Fukuyama establece que los consejeros electorales provienen de redes sociales (academia, sociedad civil) donde la cooperación se da en beneficio de la colectividad y comunidad; y la vertiente de Putnam que establece que todos los integrantes de esas comisiones, comparten los valores de la democracia, facilitando la solidaridad y la cooperación hacia el bien institucional. El Instituto Federal Electoral fue el producto de un rediseño institucional que ensambló fragmentos institucionales históricos de manera poco consistente. Su estructura interna es una construcción frágil, marcada por la ambivalencia y por una distribución confusa de poderes. La ley crea una estructura administrativa con importantes espacios de autonomía; pero al mismo tiempo le sobrepone, como instancia casi externa, el Consejo General, investido de responsabilidades y poderes generales que tienden a subvertir esta autonomía. Sin embargo, desde 1996 el Consejo cuenta con un instrumento poderoso que le permite

resolver esta inconsistencia estructural a su favor: las comisiones permanentes (Schedler, 1999).

Cuando la desconfianza es la generadora de transformaciones institucionales, es compleja la generación de confianza en ellas, aun cuando su estructura la definan como una nueva institución. Lo anterior, tiene un mayor impacto y desgaste, cuando son instituciones encargadas de arbitrar la lucha por el poder político y económico. Y si le agrega, que esa innovación institucional tiene un origen conflictivo en el campo social y político, genera enormes y variados retos. Entre éstos se pueden mencionar algunos como la generación de confianza en un contexto de desconfianza a los resultados electorales, la resolución de que las disputas electorales se lleven civilizadamente, que los competidores acepten los acuerdos y los acaten, la consecución de autoridad ante todos los actores políticos y sociales basada en una actuación confiable.

El Servicio Profesional de Carrera tiene como principales términos al servicio civil y a la función pública. El hecho de que la institución electoral federal contara con personal permanente integrado en un servicio civil de carrera y dedicado a la organización de elecciones, otorgaría garantías de certeza en los procedimientos y, a la vez, se erradicaría la improvisación, proporcionando confiabilidad a los partidos políticos, máxime a los de la oposición, en los preparativos y desarrollo de los comicios. La necesidad de garantizar plenamente la objetividad y la imparcialidad en la organización y desarrollo de las elecciones ha llevado en México a la creación del denominado Servicio Profesional Electoral, con el cual se formará un auténtico servicio civil de carrera para lograr la profesionalización de los funcionarios responsabilizados de la prestación de este servicio público, a partir de su permanencia en el cumplimiento de diversas funciones y de la evaluación permanente de su desempeño (Núñez, 1991). El Servicio Profesional Electoral (SPE) se desdobló en tres líneas de acción: en primer lugar, la puesta en marcha de un programa de formación y desarrollo destinado a ofrecer conocimientos básicos y profesionales a todos los miembros del servicio, así como a examinar esos conocimientos de manera periódica; en segundo lugar, un método de evaluación anual del desempeño, basado en el cumplimiento de los programas encomendados específicamente a cada uno de los funcionarios y, finalmente, un procedimiento para dictaminar las sanciones administrativas o laborales que eventualmente se hicieran acreedores los miembros del servicio por el incumplimiento de sus obligaciones (Merino, 2000). En la medida en que

se impusieran la objetividad, la transparencia y el rigor en la aplicación de los principios que regulaban la operación del servicio, éste iría ganando la confianza y al mismo tiempo sus integrantes adquirirían la certeza de que su futuro en el IFE dependería únicamente de sus conocimientos y de su desempeño eficaz. La historia, el trabajo y el prestigio del IFE no pueden entenderse sin su estructura profesional.

El concepto de identidad institucional tiene tres aspectos relacionados: primero, la capacidad que tiene una institución de ser conocida por la ciudadanía; segundo, la relación entre esta diferenciación y la confiabilidad de la institución, esto es, el grado en que sus características determinan un curso predecible y positivo a sus acciones (expectativas de buen desempeño); y tercero, el grado en que esta confianza se traduce en legitimidad social, comprendida como la aceptación de la institución no sólo en términos de su origen y procedimientos (el derecho) sino, más bien, en cómo sus acciones y resultados responden adecuadamente a los deseos y expectativas de la sociedad (Corrochano, 2001). Por motivos de desconfianza que no acaban de desaparecer, se fueron incorporando procesos tecnológicos para proporcionar objetividad e imparcialidad a los diversos actores sociales y políticos en las elecciones federales. En ese contexto, nace la Credencial Para Votar con Fotografía (CPVF), factor que ensanchó el canal de comunicación entre ciudadanía y autoridad electoral federal, generando un proceso de identidad institucional. Las acciones generadoras de la CPVF, abrieron dos vías fundadoras de la identidad institucional: una nueva gestión pública, caracterizada por la presencia permanente de los partidos políticos como entes de interés público, vigilantes y coadyuvantes en los acuerdos a través de su participación en las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores y, la Ética de la convicción, soportada por los principios, que son para el IFE, por mandato constitucional: los de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad. El proceso de modernidad tecnológica, como una nueva gestión pública institucional, y el modelo formativo de los miembros del SPE, sustentada en una Ética de convicción, han transmitido procesos colaborativos en la dinámica laboral cotidiana, tanto en la integración del padrón electoral, como de la lista nominal de electores, logrando una estabilidad en la evolución de éstos instrumentos electorales y, a la vez, como generadores de confianza institucional.

La confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno está relacionada con el desempeño de los representantes, en la medida en que se percibe que las instituciones, los

mecanismos de deliberación y negociación y las políticas públicas no contribuyen a satisfacer los intereses del pueblo ni a aumentar el bienestar de la sociedad, los niveles de confianza disminuyen consistentemente. El surgimiento de gobiernos populistas (caracterizados por un crecimiento significativo de la dimensión simbólica de la rendición de cuentas) es, entre otras cosas, resultado de altos y generalizados niveles de decepción ciudadana dado el deficiente desempeño de las instituciones representativas (gobierno, congreso y partidos), así como de la percepción generalizada de que votar no alcanza y que los mecanismos de sanción a mano de los ciudadanos son insuficientes o definitivamente ineficaces para provocar cambios positivos en la calidad del proceso de representación. El respeto por las instancias de rendición de cuentas institucional limita la representación de los intereses del pueblo si bien contribuye, cuando el desempeño es satisfactorio, a niveles altos y persistentes de confianza en el gobierno (Del Tronco, 2013).

Un Organismo de Gestión Electoral es una organización que ha sido creado con el propósito de gestionar uno o más elementos esenciales en la conducción de elecciones e instrumentos de democracia directa, tales como referendos, iniciativas ciudadanas o plebiscitos legales. Las funciones operativas esenciales a las que refiere esta definición son:

1. Vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo,
2. Recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones,
3. Gestionar las operaciones para el ejercicio del voto,
4. Gestionar el escrutinio, y
5. Realizar el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección.

Existen otras funciones secundarias que suelen administrar los organismos electorales a partir de su estructura y el marco legal que los rige:

1. Registro de electores,

2. Delimitación de las circunscripciones electorales (geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva),
3. Elaboración de los materiales necesarios para las elecciones,
4. Generación y sistematización de la información sobre sus actividades,
5. Promoción de formación cívica a los electores,
6. Supervisión del funcionamiento de las campañas electorales,
7. Monitoreo de los medios de comunicación,
8. Resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral, y
9. Fiscalización del gasto ordinario de los partidos durante las campañas electorales.

En el contexto internacional, existen tres modelos de OGE, siendo los siguientes (Barrientos del Monte, 2012):

1. Modelo independiente: existe en países donde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OGE que es institucionalmente independiente y autónomo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin.
2. Modelo gubernamental: se ubica en países donde las elecciones son organizadas y gestionadas generalmente por la rama del Poder Ejecutivo por conducto de un ministerio o secretaría (generalmente del Interior) y/o mediante autoridades locales.
3. Modelo mixto: se integra por lo general de dos cuerpos: una estructura dual formada por un OGE independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos, y un OGE gubernamental con tareas de gestión y organización electoral.

Con el propósito de revisar los casos de América Latina, es preciso tomar en cuenta cinco criterios político-administrativos para generar una clasificación que incluye otras variables relevantes: criterio funcional; criterio de composición; criterio de

independencia; criterio de duración; y criterio de poderes sobre el proceso electoral. A continuación, se exponen los alcances conceptuales y operativos de cada criterio.

1. Criterio funcional: define la naturaleza funcional del OGE, puede ser de dos tipos, de gestión electoral, que realice funciones centradas en la recepción y conteo de los votos, pero no aquellas relacionadas con resolución de disputas o de lo contencioso electoral, de manera que podrían situarse en un segundo tipo de OGE, especializado en justicia electoral. Estos son dos modelos posibles, pero puede existir una combinación que de cómo resultado otro tipo de modelo.
2. Criterio de composición: la independencia de un OGE se pondera a partir de su autonomía para tomar decisiones respecto a los eventos que suceden durante un proceso electoral y en la nominación y composición de sus miembros, pues de ello se les puede ubicar como modelo gubernamental o independiente. Asimismo, este criterio toma en cuenta el origen de los miembros que dirigen el OGE, estos pueden ser de origen partidista y, por tanto, representar los intereses de los mismos partidos en los procesos electorales o bien, pueden ser “expertos” en materia electoral sin ninguna relación con los partidos. Una tercera opción es que sean miembros del Poder Judicial o designados por éste. Más aún, se puede dar una combinación de tales categorías.
3. Criterio de independencia: se refiere a la "autonomía interna" del OGE, lo que supone una importante capacidad de gestionar sus propios recursos materiales y humanos en el desarrollo de sus funciones, como a la "independencia" de los miembros. Este criterio está en función del anterior y se mueve continuamente que va de la alta independencia que corresponde al modelo independiente de OGE, caracterizado por funcionar sin interferencia por parte de cualquier órgano de las dos principales ramas del poder (Legislativo y Ejecutivo), una autonomía en la toma de decisiones sobre el proceso electoral, de manera que las leyes le reconocen como la máxima autoridad. Existen varios grados de independencia que observan en función de cada caso particular.
4. Criterio de duración: se refiere si el OGE es de carácter temporal, en tanto desarrolla sus funciones sólo durante el transcurso del proceso electoral. Si es permanente desarrolla funciones que van más allá de la gestión electoral, aunque sobresalen las funciones secundarias. Con base en la opción que corresponda se

deriva la profesionalización del OGE. Así, uno permanente tendrá un nivel de profesionalización más elevado en el desarrollo de sus funciones con relación a los no permanentes.

5. Criterio de poderes sobre el proceso electoral: Este criterio está estrechamente relacionado con el criterio de independencia y se refiere a la relación entre el OGE y el contexto institucional y político. En este sentido, la idea de "poder" se refiere al contenido y amplitud que las leyes le otorgan a un OGE para que sus funciones esenciales o secundarias, lo que significa conferir facultades exclusivas que no pertenecen a ninguno de los otros poderes.

Existen dos tipos de poder otorgados a un OGE, tomando en cuenta que suele variar en un continuo de intensidad, acotado o limitado y amplio. Los poderes limitados refieren que el OGE desarrolla funciones estrictamente administrativas, circunscritas al buen desarrollo de las funciones esenciales, mientras un poder amplio significa que además de la organización de las elecciones, el OGE puede controlar diversos aspectos de las contiendas electorales: el financiamiento de los partidos y controversias al interior de éstos, hasta en caso extremo, determinar si una fuerza política puede mantenerse en el sistema de partidos. Además, puede incluir lo contencioso electoral, es decir, la resolución definitiva sobre disputas electorales.

El modelo compartido es aquél donde las funciones de la gestión electoral están divididas en dos o incluso tres organismos, si se incluyen las instancias encargadas del registro electoral. La división se basa precisamente en las funciones electorales, de esta manera a un OGE se le asignan funciones de administración y control, mientras otro desarrolla las tareas de justicia electoral. Este último, es el caso de México.

La independencia es una variable clave en el análisis de los estudios de los OGE que es observada en los siguientes criterios (Barrientos del Monte, 2012):

1. Instituciones o personas involucradas en la nominación de sus miembros (Congreso, Presidente, Poder Judicial, organismos civiles, universidades, colegios de profesionistas), a mayor combinación de entidades involucradas en la nominación, mayor será la independencia.

2. El origen y la representatividad política de los miembros, junto con el criterio anterior, define la naturaleza del órgano electoral, de forma que, si los miembros representan a los partidos y/o la composición del Congreso, tendrá impacto en la orientación de las decisiones relativas al arbitraje de las elecciones. Así, a menor presencia de los partidos y del gobierno en el OGE mayor será la independencia.

3. Las personas o instituciones involucradas en la nominación del presidente del OGE, define el rumbo de las decisiones que se tomen a su interior, dependiendo las facultades y los poderes que se le otorguen.

4. La institución o personas involucradas en la remoción de los miembros del OGE, depende de la estabilidad de los miembros que lo conforman.

5. Instituciones o personas que deciden el presupuesto del OGE, está en función de los recursos económicos para gestionar sus actividades, así como las elecciones, aun cuando se trata de un criterio determinado por múltiples factores como el aumento del electorado, introducción de nuevas tecnologías en la gestión electoral, la reducción de tareas electorales, la necesidad de ahorrar en los costos electorales.

La imparcialidad es una variable a la que se recurre en los estudios sobre los OGE, pero suele confundirse con independencia. Un OGE puede ser totalmente imparcial, aunque no sea independiente, y viceversa. También puede tomar decisiones con parcialidad y aun así ser independiente. En América Latina la imparcialidad se convirtió en el elemento central de la gobernanza electoral, y su búsqueda fue el origen de la independencia de los OGE.

Cabe señalar que la imparcialidad es quizá la más difícil de observar, dado que no existen criterios totalmente objetivos en la toma de decisiones para asegurar la total imparcialidad sin someter tales decisiones a ciertos controles como la colegialidad de un OGE. Así, una decisión será más imparcial en la medida en que sea resultado de una deliberación y una votación calificada. Además, pueden estar asociados otros criterios, tales como si la decisión es definitiva sobre el o los casos en cuestión y la trascendencia de la decisión. Es así que tiene que tomarse en cuenta tres criterios que responden a la forma en que se toman decisiones clave en los OGE (Barrientos del Monte, 2012):

1. Fórmula en la toma de decisiones del Consejo u órgano directivo superior. Una decisión puede ser tomada de muchas formas: por votación unánime, por decisión de tres cuartas partes de los miembros del OGE, por mayoría calificada, o mayoría simple. A medida que la toma de decisiones se aproxime al formato de más de la mitad de los miembros, aparentemente contendrá una carga mayor de imparcialidad, y viceversa. Desde luego cuenta mucho si el modelo es partidista, gubernamental o mixto.

2. Institución que califica las elecciones. Este proceso supone certificar que los comicios cumplieron con los requisitos legales para considerarlos legítimos y también implica un juicio sobre todo el proceso electoral. Otorga al OGE un inmenso poder y, por tanto, el mecanismo de toma de decisiones se convierte en central.

3. El papel del OGE como (última) instancia decisoria. Se trata de evaluar si las decisiones del OGE son inapelables. Si no existe una instancia superior a dónde acudir en caso de inconformidad, como la Suprema Corte de Justicia u otro tipo de recursos Si es última instancia, entonces un OGE se convierte en un cuarto poder formal, independientemente de la coyuntura en que ejerza sus funciones.

4.4 DIMENSIÓN ÉTICA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO

4.4.1 Inclusión social y Sostenibilidad en la institucionalidad federal electoral

La inclusión social se entiende como un proceso dinámico de principios de promoción de valores, relaciones e instituciones que permiten que la gente participe en la vida social, económica, cultural y política basada en la igualdad de derechos, equidad y dignidad. Es el proceso en el que las sociedades se involucran con el fin de fomentar sociedades estables, seguras y justas, sociedades que se basan en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como el respeto y el valor de la dignidad de cada individuo, la diversidad, el pluralismo, la tolerancia, la no discriminación, la no violencia, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas o grupos desfavorecidos y vulnerables. La inclusión social, además de lo mencionado en la

integración social, es un proceso real de lucha contra la pobreza y la exclusión social. La exclusión social se entiende como las condiciones, obstáculos o procesos, que impiden la inclusión social. Es un proceso mediante el cual los individuos o grupos son parcial o totalmente excluidos de participar plenamente en todos los aspectos de la vida en sociedad, sobre la base de su identidad social, tales como la edad, género, raza, etnia, cultura o idioma, o desventajas sociales, económicos, físicas. La exclusión social puede significar la falta de voz, de reconocimiento, de participación activa, de un trabajo digno, de activos, de oportunidades, de acceso a servicios sociales o representación política (DESA, 2009).

La cohesión social se refiere a los elementos que atraen y mantienen a la gente en sociedad. En una sociedad socialmente cohesionada todos los individuos y los grupos tienen un sentido de pertenencia, de participación, de inclusión, de reconocimiento y de legitimidad, aunque no sean homogéneas demográficamente. Al contrario, aprovechan el valor potencial de la diversidad social (ideas, opiniones, habilidades). Por lo que son menos propensos a caer en patrones destructivos, de tensión y de conflicto cuando chocan los diferentes intereses. Entendiéndose la participación social cuando los ciudadanos desarrollan una serie de actividades en beneficio propio y de la sociedad. Se refiere a la influencia y acceso a los procesos de toma de decisiones. La participación social crea la confianza mutua entre los individuos, lo que constituye la base de la responsabilidad compartida respecto de la comunidad y la sociedad. Los responsables de las políticas de los gobiernos tienen la clara responsabilidad de fomentar la unidad entre la población y crear una visión de futuro común que acepte la diferencia como oportunidad para el despliegue de ventajas sociales. El desafío clave es hacer que todas las personas sean capaces de comprometerse con la sociedad y aprovechar los beneficios inherentes a la vida contemporánea, esto es, incluir a todas las personas independientemente de sus atributos sociales.

Las dimensiones de la inclusión social (DESA, 2009) son relativas a la vida cultural, económica, ambiental, legal, física, política, relacional, social, y espacial. Y los elementos que la constituyen son: políticas y legislación inclusiva, espacios limpios y seguros para la vida, el trabajo y la recreación, el acceso a la información y la comunicación, espacios públicos, recursos económicos y materiales, servicios básicos (educación, salud, agua potable, transporte, saneamiento), participación en los procesos responsables y

transparentes de toma de decisiones, oportunidades adecuadas de empleo y de ingresos, reconocimiento de los derechos humanos, oportunidad de desarrollo personal, respeto a la diversidad, libertad (de elección, religión), protección social, solidaridad. La inclusión social es un concepto multidimensional y transversal, que se integra a diversas áreas y niveles (nacional, regional y local), abarca muchos ámbitos de la sociedad y de la humanidad. Requiere de una visión que pueda ser transmisible a todos y derive en un convenio colectivo que promueva la diversidad, la tolerancia, la capacitación, la inclusión, la participación y la acción orientadas hacia la comunidad. Requiere de la participación de todos los sectores para crear un propósito común fortalecido, de la comprensión de cómo se estructuran las dimensiones de la inclusión, acorde a su naturaleza y de la aplicación de herramientas específicas para trazar las áreas de mejora y medir su progreso con el fin de formular o modificar políticas e intervenciones para su mejoramiento (DESA, 2009).

La sostenibilidad de las economías nacionales requiere un equilibrio entre el crecimiento a corto plazo y la consolidación fiscal a largo plazo. La cuestión que ahora se plantea es si tales acciones son políticamente sostenibles: la acción temprana de las democracias, mantenimiento de la fe en eficiencia política de las instituciones democráticas, el logro efectivo de lo políticamente improbable, como lo es la combinación de ímpetus, austeridad y crecimiento económico, naturaleza y composición de los recortes, reglas fiscales que alcancen un equilibrio y dinamismo simultáneo en el desarrollo de las sociedades (Posner & Sommerfeld, 2013).

4.4.2 La Participación en la Institucionalidad Federal Electoral

La participación de la institución federal electoral cuyo propósito fundamental es realizar actividades transparentes en favor de intereses colectivos, participar significa “tomar parte”: trabajar de una manera organizada como un equipo sin manifestar intereses individualizados. También significa realizar acciones sociales en circunstancias específicas y a favor de un conjunto de voluntades humanas. Es claro que la participación

nunca será suficiente para lograr entender la dinámica de la democracia, sin participación la democracia no existiría.

La mejor participación ciudadana en la democracia no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad (Merino, 2010).

Mantener el equilibrio entre la participación ciudadana y el actuar del gobierno es el problema más importante para lograr la democracia. Para Merino de ese equilibrio depende la llamada gobernanza de un sistema político que suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos. La participación ciudadana necesita nutrirse de conciencia social y la participación política exige robustecerse de ética de responsabilidad. La participación se encuentra, entonces, a medio camino entre las razones de cada individuo y la vida política: entre lo que la gente aspira y las restricciones los incentivos que ofrece la sociedad. Los valores primarios de la participación son la responsabilidad, como evocación de libertad ante los individuos con quienes se convive; la tolerancia, como reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y de formas de vida; y la solidaridad, como la fraternidad que comunica, virtud que humaniza y armoniza a los individuos (Merino, 2010).

4.4.3 La Construcción de Capacidades en la Institucionalidad Federal Electoral

Educación, ciudadanía y democracia se percibe desde tres conceptos dinámicos que comparten la tensión entre lo que de hecho se da o es probable (realidad) y lo que es deseable (idealidad). (Latapí, 1993). La formación de los ciudadanos es una tarea del Estado, y la distribución equitativa de la educación, junto con el desarrollo de la conciencia ciudadana y el sentido de responsabilidad social, son componentes esenciales de la calidad educativa. Entre los bienes fundamentales y los bienes de carácter suntuario, la educación es un medio de acceso a otros bienes y oportunidades, instrumento de cohesión social y proceso indispensable para la realización de las personas (Latapí, 1993).

La educación debe ser considerada de forma democrática, como un sistema de vida, tanto por sus fines como procedimientos, como objetivo general formar mejores ciudadanos para el sistema democrático que, a diferencia de otros órdenes políticos, se define por la reivindicación del conjunto de derechos ciudadanos. El objetivo específico es desarrollar en los ciudadanos y futuros ciudadanos las capacidades y competencias necesarias (cognitivas, valores, sociales, afectivas y prácticas) para ejercer esos derechos, así como las responsabilidades asociadas a ellos, en su calidad de miembros de una comunidad política determinada (González & Corvera, 2010).

Son tres las tareas fundamentales de la educación cívica (Diamond, 1996): la generación de la demanda democrática, el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para hacer que la democracia funcione, se profundice, se vigorice y el fomento a la gobernabilidad. Primero plantear el desafío de que los ciudadanos y venideros ciudadanos perciban la democracia como un régimen anhelable en razón de su ética y política sobre otros órdenes alternativos, la formación profesional para el mejor funcionamiento de la democracia, como segunda tarea, que los ciudadanos tengan como actividad la identidad propia de la política, así como involucrarse en temas políticos y sociales. Por último, la base y el creer en la gobernabilidad significan que sea verídica la democracia al mismo tiempo estable y eficaz para resolver los problemas de la sociedad, que requiere educación cimentada en valores y buenas prácticas que contribuyan a construir democracias más eficientes. Existen tres procesos de cambio que se enlazan en las sociedades contemporáneas (Lechner, 2000): cambios profundos y acelerados en las estructuras socioeconómicas y en la subjetividad de las personas, la transformación de la política, que pierde centralidad en la regulación de la vida social, y una re-significación de la ciudadanía.

La pérdida de centralidad de la política y el malestar de los ciudadanos con ella, no significan necesariamente un proceso de despolitización, sino, más bien, el cambio en sus modos de funcionamiento, lo que exige que las transformaciones de la política sean acompañadas de la reconstrucción de los códigos de interpretación de la realidad y de un nuevo mapeo del espacio político. La formación ciudadana tiene la gran tarea de promover los valores de la autonomía personal, la cooperación social y la participación, dotando a los ciudadanos y futuros ciudadanos de las competencias cívicas y capacidades necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos (González & Corvera, 2010).

Los niveles de calidad de la ciudadanía en México se describen y comprenden a partir de una serie de dimensiones: 1. Estado de Derecho y acceso a la justicia; 2. participación Política; 3. Sociedad Civil y Participación no Electoral; 4. Vida Comunitaria; 5. Valores Democráticos; 6. Redes de Asociación e Implementación. Por otro lado, los factores que explican los bajos niveles de calidad de la ciudadanía en el país son: 1. las condiciones de pobreza y marginalidad, 2. La persistencia de prácticas autoritarias y el clientelismo, 3. La desigualdad y 4. Las amenazas a la seguridad.

4.5 DIMENSIÓN NORMATIVA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO

4.5.1 La Regulación en la Institucionalidad Federal Electoral

Los puntos clave del diseño de los órganos de la gobernanza electoral son: (Instituto Federal Electoral, 1999). 1. Independencia formal del organismo correspondiente, garantizada en función de los siguientes elementos: i. procedimiento colegiado y bajo esquemas de meritocracia ii. Periodos largos en el cargo de los integrantes del consejo directivo; iii. Renovación de los integrantes del consejo directivo en forma escalonada; iv. Designación autónoma del presidente del consejo directivo del organismo; y v. voz y voto de los integrantes del consejo colegiado en las decisiones. 2. Profesionalización de la administración electoral bajo las siguientes premisas: i. estructura ejecutiva del organismo electoral, acompañada de prácticas colegiadas; ii. Ello incluiría las comisiones de trabajo y las direcciones ejecutivas definidas en la ley; iii. Prescripción legal y regulación de un sistema de servicio profesional. Son cuatro factores ideales que sustentan la confianza en los procesos electorales institucionales: 1. la regulación, una densa red de reglas democráticas; 2. la delegación, transferencia de la gestión de las elecciones del gobierno a una Institución del Estado mexicano, independiente y autónoma; 3. la vigilancia, organización de una estricta supervisión de parte de los partidos políticos; y 4. la judicialización, traslación de solución de conflictos del poder legislativo a un tribunal especializado (Schedler, 2006).

La reforma otorgó al IFE atribuciones para iniciar procedimientos sancionadores ordinarios y especiales en contra de concesionarios o permisionarios en radio y televisión, así como a los partidos políticos, servidores públicos de los tres niveles de gobierno y candidatos a puestos de elección popular. Estas atribuciones le han provocado al IFE conflictos con medios de comunicación, y diversos actores políticos y sociales que se ubican en el entorno de los procesos electorales.

4.5.2 La Descentralización en la Institucionalidad Federal Electoral

Los sistemas electorales tienen un efecto sistémico en la red de gobernanza (Suh, 2012). Las normas electorales y la descentralización fiscal impactan en la eficiencia y confiabilidad de los gobiernos locales cuando estas asumen la responsabilidad electoral. En México, poco a poco la política se ha ido descentralizando, a medida que esos ejecutivos estatales no sólo presionan por obtener una mayor parte de los recursos fiscales del gobierno central, sino que también van ganando control sobre los recursos políticos, como la selección de candidatos y la asistencia electoral (Langston, 2008).

La reforma reiteró que el modelo de organización electoral debía de respetar la naturaleza del estado federal mexicano y que su edificación debía ser compatible con el modelo de organización territorial. Se produjo un ejercicio de descentralización de la función electoral, que hizo convivir a dos órganos electorales federales: el IFE y el TRIFE, con los correspondientes de cada una de las entidades federativas del país. Cada uno sería responsable de organizar y calificar las elecciones tanto federales como estatales dentro de su ámbito específico de competencia constitucional y legalmente definido. Se institucionalizó de este modo, otra de las características del modelo: las elecciones se gestionarían por un conjunto heterogéneo de instituciones, de conformidad con el tipo y ámbito de cada elección (Astudillo, 2014).

Se matizó el principio de especialización, al otorgar al IFE y a su estructura descentralizada la atribución de ejercer la regularidad jurídica formal de las elecciones, y facultarlo para realizar la declaración de validez de los comicios, y expedir las constancias respectivas previa revisión del cumplimiento de sus requisitos formales. Esto ha articulado un régimen de competencias que involucra diferentes órganos de la estructura

centralizada y descentralizada que conlleva la creación de un nuevo procedimiento de sustanciación caracterizado por su extrema expedición, y ha generado una plataforma interpretativa que, en función de materias sensibles (propaganda política, electoral, gubernamental, o actos anticipados de campaña y precampaña), ha venido a convulsionar la dinámica de la organización comicial, pues los órganos electorales sesionan más para resolver este tipo de controversias e imponer sanciones, que para tomar decisiones pertinentes de la organización electoral. Por otro lado, la especialización y la descentralización son factores que explican una pieza débil dentro de la institucionalidad electoral, en su conformación orgánica y de funcionamiento, que es la configuración del catálogo de delitos que puede perseguir, y conllevan serios retos de comunicación y de coordinación (Astudillo, 2014).

4.5.3 La Colaboración en la Institucionalidad Federal Electoral

En su página electrónica (INE, 2016), el IFE (Ahora INE) muestra los múltiples convenios de colaboración que ha celebrado para fomentar la cultura democrática y educación cívica de todos los actores involucrados, externos e internos. Estos convenios buscan fortalecer a la institución en áreas de investigación, colaboración institucional, fiscalización y financieros firmados con autoridades electorales y gobiernos estatales, colaboración internacional. Entre las organizaciones colaboradoras, se hallan instituciones académicas, organismos públicos descentralizados, otras instituciones y secretarías de Estado. En los convenios en materia de investigación se trazan, entre otras metas, su colaboración en programas de capacitación, educación, investigación y acciones científicas que propicien la promoción y fomento de la cultura política democrática del país, el conocimiento de las dinámicas sociales en el país como fuente de actitudes políticas de la ciudadanía, la construcción de una democracia con perspectiva cultural, análisis descriptivos y explicativos de la confianza en el IFE y sus retos ante próximas elecciones.

Relacionado a los convenios de colaboración institucional se establecen los siguientes programas y actividades: a) formación, capacitación, actualización, intercambio de experiencias y los mecanismos, entre las instituciones participantes, a fin de asegurar la

colaboración oportuna y óptima de información para demostrar la procedencia lícita de los recursos obtenidos y verificar la transparencia sobre el financiamiento privado; b) planear, organizar, dirigir y controlar la producción, uso, selección y destino final de los documentos de archivo; c) elaboración de análisis, estudios e investigaciones; d) promoción y fomento de la cultura política democrática; e) modelos, teorías y metodologías para contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y la democracia; f) la producción de cápsulas radiofónicas, programas de radio y promocionales de televisión en lenguas indígenas; g) el intercambio y difusión de material bibliográfico y editorial; h) fundamentos institucionales de apoyo y colaboración; i) articulación operativa entre las instituciones, para brindarse apoyo mutuo en la realización de actividades en el ámbito de sus respectivas competencias, así como j) la ejecución de los procesos electorales y de participación del ciudadano.

En materia de fiscalización se establece el fundamento para proporcionar el intercambio de información sobre el origen, monto y destino de los diferentes recursos (económicos y materiales) de los Partidos Políticos; se implementan políticas y procedimientos necesarios para garantizar el origen lícito (público o privado) de los recursos que reciban tanto los partidos políticos, como sus candidatos, mientras se realice la marcha electoral; En el convenio financiero se transparentan los montos de apoyo y colaboración en cifras con cada uno de los institutos estatales en materias generales y específicas. En los convenios de colaboración internacional se establecen marcos generales de cooperación en los que se desarrollan esquemas de intercambio de alto nivel entre funcionarios de instituciones equivalente de diferentes países, en temas relacionados con la administración electoral; la educación y formación cívica ciudadana, la promoción de valores y la cultura democrática; la participación en actividades realizadas por las comisiones electorales, el mejoramiento del nivel profesional de los funcionarios, así como la cultura política, el aseguramiento del derecho de los contendientes en procesos electorales y de referendos, el desarrollo y uso de tecnología informativa moderna, así como sistemas automatizados de registro, conteo e identificación de los electores, equipo, materiales y componentes; la identificación y evaluación de los avances e innovaciones técnico-administrativas procedimentales o instrumentales que fortalezcan o actualicen su organización y práctica institucional en materia electoral (INE, 2016).

4.5.4 La Gestión de Redes en la Institucionalidad Federal Electoral

Los trabajos que realizó el IFE en materia de vinculación con otras naciones, se manifestó, en iniciativas de fomento institucional a través de la elaboración y suministro de documentos informativos y en la atención de las embajadas extranjeras interesadas en el régimen electoral mexicano. Así, fue como el Instituto Federal Electoral inició con la gestión de redes de cooperación y colaboración operativa de carácter internacional. Derivado de ello el IFE consolidó su sistema técnico-operativo electoral para la cooperación y colaboración con otras comunidades de manera internacional, lo que ha permitido el reconocimiento como Institución fuerte democrática con presencia de respeto, concordancia y corresponsabilidad.

A principios de 2004, el Comité Directivo del Proyecto (ACE) junto con el IFE (INE, 2016), acordó llevar a cabo un ejercicio integral de revisión y actualización de la visión, objetivos y líneas de servicio, con miras a convertirlo en una herramienta más activa. Para ello en 2005, se reconocía que se había cumplido de manera satisfactoria con el proceso electoral, de tal forma que se ponía al alcance de los profesionales y al público interesado en general, la información del documento conceptual completo y detallado de los comicios electorales. Es claro que se debía continuar con actualizaciones derivada de las exigencias del contexto, así como necesidades propias de la operación de la Institución. Derivado de ello es necesario crear una red de servicios especializados, logrando así una transformación total de la base de datos con la que se contaba.

De tal forma que la nueva versión del proyecto, acabaría por nombrarse “Red de Conocimientos Electorales”, comprendida en las siguientes tres vertientes fundamentales (INE, 2016):

1. Servicios de conocimientos, servicios informativos integrando secciones especializadas sobre noticias y análisis en línea; estudios internacionales comparados sobre la organización de elecciones; un repertorio completo de materiales muestra sobre los más variados temas de interés electoral y; sobre todo, un conjunto de funciones interactivas capaces de atender consultas y ofrecer asesoría electoral especializada en línea, basada tanto en los recursos disponibles como en los conocimientos especializados generados por una red de profesionales.

2. Red de profesionales, espacio de encuentro, discusión e intercambio entre profesionales de las elecciones y públicos interesados de todo el mundo. La idea fundamental es la de crear tanto un foro virtual como procesos para facilitar el encuentro directo entre profesionales y especialistas. El objetivo no solo era reforzar el sentido de identidad de la administración electoral como una profesión y práctica especializadas; sino, además, generar y compartir conocimientos capaces de enriquecer y actualizar sistemáticamente la línea de servicios informativos y

3. Desarrollo de capacidades, promoción de proyectos e iniciativas orientados al fortalecimiento de los organismos electorales y a la profesionalización de la administración electoral, bajo enfoques de mediano y largo plazo. La dimensión y las exigencias para el desarrollo de este componente son las que determinarían en buena medida las estrategias para la obtención de financiamiento externo.

Bajo el argumento de que el trabajo de la Red tendría que enfocarse en el interés de cubrir las necesidades y demandas locales, se previó desarrollar un apartado que partiera de la integración de centros regionales para cubrir y mejorar los distintos elementos de la Red. Desde 2007 (INE, 2016), el Instituto Federal Electoral (IFE) forma parte de un grupo de 10 centros regionales de recursos electorales distribuidos por todo el mundo. Con la integración a la Red del Proyecto EPIC (desarrollado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ahora se puede consultar y comparar información verídica sobre la manera en que todos los países organizan y conducen sus elecciones. La nueva visión de ACE (Administración y costo de elecciones) es realizar nuevos esquemas para fortalecer a las instituciones electorales, como la profesionalización de la administración electoral bajo un a planeación estratégica a mediano y largo plazo, en buena medida esto determinará las bases para la obtención de financiamientos.

4.5.5 El Liderazgo en la Institucionalidad Federal Electoral

Los líderes cumplen una función social específica como ofrecer tranquilidad en momentos de conflicto y de efervescencia, su comportamiento provoca una reacción positiva en los otros, pues, responde efectivamente ante amenazas. La respuesta efectiva de los otros, genera a su vez en el líder, una mayor auto-confianza y mejor interacción social (Masters, 1990).

El incremento de los progresos científicos y tecnológicos nos ha llevado a un periodo de gran turbulencia e incertidumbre política y social, al tiempo que la paz y bienestar emanados de los procesos democráticos que los ciudadanos esperan son sacudidos por problemas, requiere de liderazgos que influyan en la mejor disposición de información y conocimiento para la ciudadanía que les genere una mayor confianza y, luego, una mejor satisfacción de sus expectativas. La opinión política de los líderes tiene una función central en el comportamiento de los votantes, en su participación, en su conocimiento subjetivo, en la búsqueda de información que influyen, a su vez, en su percepción de estabilidad, riesgo y satisfacción (O'Cass & Pecotich, 2005).

El buen líder también considera el contexto dinámico del sistema político. Porque la probabilidad de reelección de un funcionario público del partido en el poder está relacionada directamente al crecimiento económico; si se trata de un funcionario perteneciente a la oposición, su relación es inversamente proporcional, la probabilidad de que un funcionario cambie de un partido es inversamente proporcional al crecimiento económico, y puede ganar si compite en la oposición en escenarios de recesión económica y tiene la misma oportunidad que un funcionario arraigado en la oposición (Zielinski, Slomczynski, & Shabad, 2005).

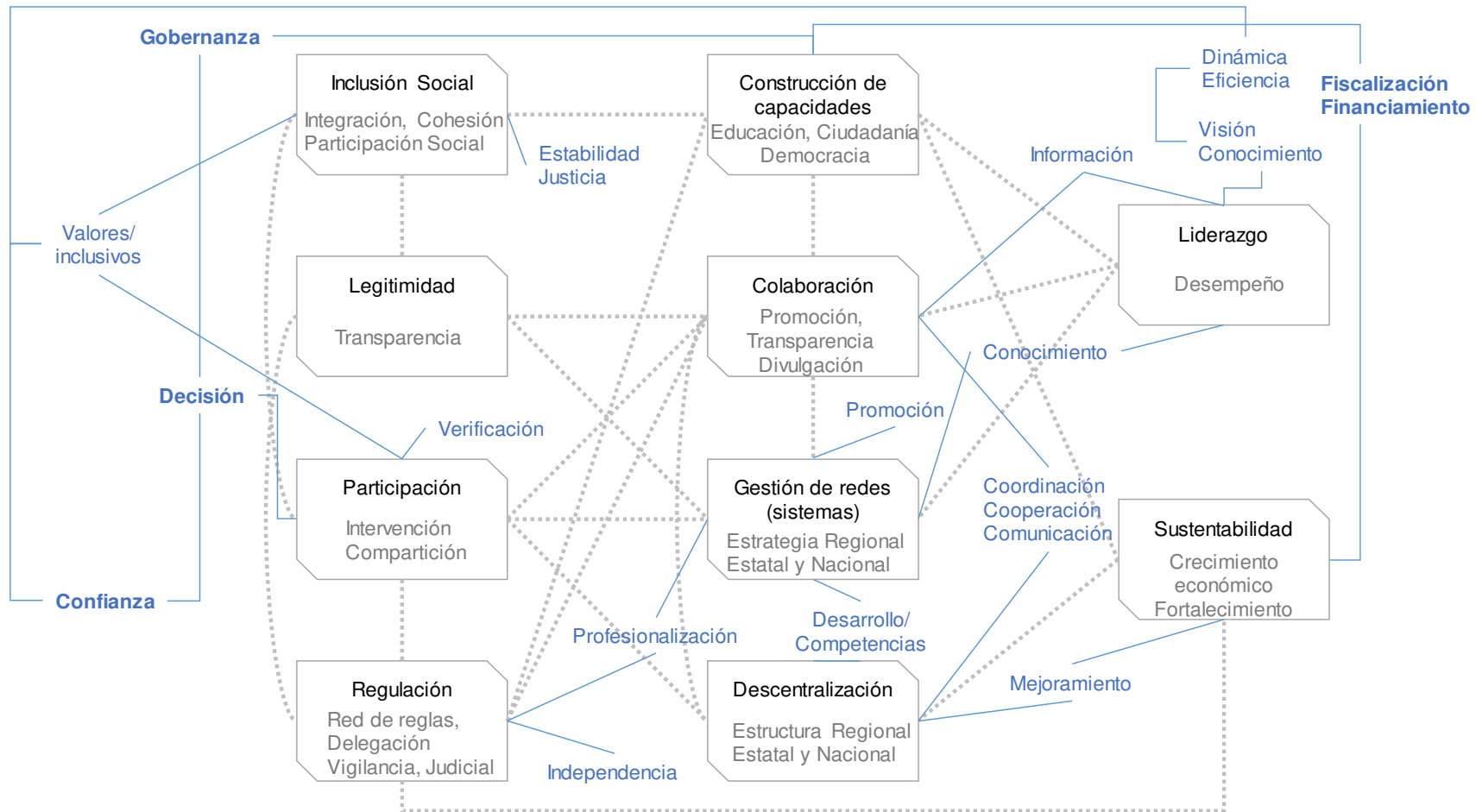
4.6 MODELO SISTÉMICO DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

Los dilemas emergentes del modelo sistemático de gobernanza que pueden determinar coyunturas cardinales en los procesos electorales son (Tabla No. 26):

1. la inclusión social, refiere a la capacidad del sistema para favorecer la integración, cohesión, participación social como valores inclusivos estrechamente vinculados a la justicia y estabilidad social, a la capacidad sistémica de intervenir y compartir mecanismos de autoverificación.
2. La legitimidad sustentada en la transparencia y en la regulación de una red de reglas que definen la delegación clara responsable de funciones, de vigilancia, de justicia, soportada la profesionalización de la institucionalidad que sea capaz de diseñar, desarrollar, gestionar una independencia básica a través de la construcción de capacidades o competencias basadas en conocimiento, manejo de información como fundamentos para el despliegue de una ciudadanía preparada, crítica, discursiva, consciente.
3. Un sistema de gobernanza basa su eficiencia, su flexibilidad en el desarrollo de vínculos entre sus elementos para conformar una red dinámica, orgánica, de colaboración que promueva, transparente, divulgue, comunique, coopere, coordine acciones básicas de autogestión orientadas a una visión comprometida con el desarrollo económico, social, político local, regional, nacional.
4. El enfoque participativo de un sistema de gobernanza requiere visualizar en la práctica el vínculo constante, consistente entre su estrategia y su estructura, cuando se habla de un país como México, con su diversidad demográfica, cultural, geográfica es necesario diseñar una estructura descentralizada en la que cada unidad interdependiente persiga las mismas metas.
5. Los liderazgos emergentes en un sistema electoral, son quizá, en conjunto, el componente más dinámico del sistema, que por naturaleza genera, al competir, confrontaciones, divergencias que deben ser canalizadas hacia la cordura, la evolución del propio sistema.

Este elemento, es el factor motriz del sistema de gobernanza electoral que impacta directamente en los factores tractores de la institucionalidad electoral, en el desarrollo de capacidades que promuevan la toma de decisiones válidas, confiables, la confianza como fundamento de la gobernanza.

Tabla 26. Sistema de Gobernanza en el Instituto Federal Electoral



FUENTE: elaboración Propia

CAPÍTULO V. ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

5.1 HERMENÉUTICA

El término “hermenéutica, proviene del verbo griego *hermeneuein*, que quiere decir “interpretar”. La hermenéutica se puede entender como el arte de la interpretación y comprensión de las acciones humanas y sus productos, tales como sociedad, arte, literatura, entre otros (Palmer, 1969).

El proceso investigativo de este trabajo se ha desarrollado a partir de la acumulación, análisis e interpretación de la realidad material, comprendida e interpretada por elementos propios de la cultura, por signos y por símbolos, por la hermenéutica. Así mismo, los individuos no pueden ser vistos como objetos idénticos, sino que cada persona debe ser comprendida como una entidad original única, así es que la expectativa del comportamiento de dos individuos bajo un mismo contexto social, debería ser que sus actuaciones sean distintas. Aun con los métodos estadísticos que pueden describir con precisión de comportamientos grupales, es imposible predecir el accionar de un individuo específico. El ser humano, frecuentemente con cierto espacio de libertad, actúa con intención como una consecuencia de necesidades, deseos u otros objetivos que espera lograr (Klüver & Klüver, 2011).

A pesar de las grandes diferencias entre el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo, ha habido esfuerzos, como los de la ciencia unificada, para homologarlos en el ámbito social, proponiendo que, independientemente del área de dominio, todas las ciencias debían basarse en hechos empíricos y formales (lógica matemática). De esta propuesta, emergieron algunos elementos clave del conocimiento en el área de la inteligencia artificial, cuya construcción está basada en reglas o sistemas expertos que norman: 1. los hechos como la base del conocimiento y 2. Los hechos son una combinación de reglas lógicas (Klüver & Klüver, 2011). Acorde al contexto social moderno, la hermenéutica matemática puede apoyar mejor a las investigaciones sociales en la actualidad que, en el pasado; debido a la evolución del conocimiento y desarrollo tecnológico que se ha tenido:

en el análisis complejo de programas informáticos, en los sistemas dinámicos complejos y en la estructura lógica matemática.

El conocimiento es un hecho objetivo (Abel en Klüver & Klüver, 2011) que se internaliza en el ser a manera de un sentimiento, una emoción u otro estado mental conforme a la disposición del modelo mental individual. La imagen interior de un ser humano es la imagen de sus acciones, porque sus acciones son una consecuencia observable de sus pensamientos, deseos, emociones, intenciones, visión del mundo (Droysen en Klüver & Klüver, 2011). La comprensión del ser humano por observación a partir de su contexto interno nos lleva hacia un escenario complejo porque: i. Sólo las acciones como hablar, escribir o lenguaje no verbal son directamente observables, por lo que el problema de construir hipótesis, y, sobre todo, su validación de estados del ser es complicado; sólo se especula acerca de probables intenciones o motivos, se requiere tener actos adicionales para confirmar o refutar las hipótesis sobre el ser interior del actor observado; ii. Es un hecho innegable que, con frecuencia, la gente actúa sin alguna intención; iii. Dos actores pueden tener comportamientos similares a partir de motivaciones diferentes (Klüver & Klüver, 2011).

Un mensaje tiene un alto grado de información, es decir, que un observador entiende un evento observado, aun cuando este no sea “muy informativo” o, por otro lado, un hecho con mucha información puede no ser entendida por el observador. Por esto, es necesario de un método sistemático y formal para comprender lo observado, que requiere de una reconstrucción cultural hecha por un experto del tema. Hermenéutica es poner un texto en contexto, en las ciencias sociales, se trata, pues, de interpretar las acciones sociales a partir de textos de manera sistematizada y formal. La hermenéutica es el proceso análisis para conocer la vida psíquica por medio de varios símbolos expresados de manera sensible. Tiene como misión interpretar y dar el diagnóstico (significado) de expresiones, comportamientos humanos, escritos, documentos, cualquier acto, sin modificar la esencia por la que fue realizado.

Tendría como misión descubrir los significados de las cosas, interpretar lo mejor posible las palabras, los escritos, los textos, los gestos y, en general, el comportamiento humano, así como cualquier acto u obra suya, pero conservando su singularidad en el contexto de que forma parte. De los hallazgos encontrados, existe la posibilidad en base a la

interpretación de expertos, que se deriven técnicas, procesos, normas, reglas de comportamiento, métodos capaces de ayudar a los investigadores. Tal es la contribución que hicieron autores como Schleiermacher (1967), Dilthey (1900), Heidegger (1974), Gadamer (1984), Ricoeur (1969, 1971), Radnitzky (1970), Kockelmans (1975) y otros. Schleiermacher criticaba la hermenéutica por su falta de unidad, mientras que Palmer (1969) afirmaba que “la hermenéutica, como arte de la comprensión, no existía como un campo general, sino como una pluralidad de hermenéuticas especializadas” (p. 84).

Debido a ello, Schleiermacher (1967) estructuró un proyecto de hermenéutica universal y trató de formar una ciencia de la hermenéutica con una verdadera preceptiva del comprender que tuviera la autonomía de un método. Para él, todo lo que llega del pasado (historia, escritos, conductas, etc.) nos llega desarraigado de su mundo original y pierde, por lo tanto, su significatividad; de tal forma que, para comprender partiendo de ese mundo el origen y génesis, trató de integrar diferentes técnicas en un campo general unificado, y propuso una serie de principios básicos o cánones (contextuales y psicológicos), que servían para interpretar tanto un documento legal como un texto bíblico o uno de literatura. El sistema general de interpretación que desarrolló consta de dos partes: la primera, compuesta de 24 cánones o reglas, centrada en la gramática y ayudaba a descifrar el significado de las partes oscuras mediante referencia al contexto lingüístico, y la segunda, compuesta por cánones psicológicos, que toma en cuenta el pensamiento del autor. Tratando de comprender, no es sólo la literalidad de las palabras (sintaxis), sino también, la individualidad del hablante o del autor (intencionalidad o semántica). Por ello, la interpretación psicológica fue adquiriendo paulatinamente una posición de primer plano en su método. La interpretación psicológica trataba de entrar en la constitución y personalidad completa del autor, era una recreación del acto creador.

Wilhelm (1998) fue el teórico principal de las ciencias humanas, el primero en concebir una epistemología autónoma para ellas, sostiene que no sólo los textos escritos, sino toda expresión de la vida humana es objeto natural de la interpretación hermenéutica; señala que las operaciones mentales que producen el conocimiento del significado de los textos, como se describen en las reglas hermenéuticas, son las mismas que producen el conocimiento de cualquier otra realidad humana. El sistema hermenéutico del conocimiento tiene su aplicación en cualquier forma, sustancia o pensamiento, como

parte aguas de un valor significativo, tal como el comportamiento humano, las diferentes formas de expresión no verbal, cultural, social, científica, epistemológica o filosófica.

Del mismo modo, la teoría interpretativa a menudo se opone a la idea de un conjunto de herramientas para la gestión de gobierno. Los teóricos interpretativos son más propensos a recurrir a la narración. Los profesionales se orientan al mundo hablando de casos ilustrativos y experiencias pasadas. Utilizan historias para explorar varias acciones posibles y cómo podrían liderar el futuro a desarrollarse (Bevir, 2011).

Para la comprender el significado del comportamiento humano, es necesario utilizar normas, reglas o técnicas de conducta. De tal forma que queda claro la utilidad de la hermenéutica, como un método formal de la interpretación y comprensión. Dilthey (1998) integra en esta crítica los procedimientos de la hermenéutica anterior a él: ley del encadenamiento interno del texto, ley del contexto, ley del medio geográfico, étnico, social, etc. En ese mismo sentido, la hermenéutica es la herramienta de acceso al fenómeno de la comprensión y de la correcta interpretación de lo comprendido. Comprender e interpretar textos no es sólo una instancia científica, sino que pertenece con toda evidencia a la experiencia humana en el mundo. En cambio, considera a la hermenéutica como una vía crítica que tiene como tarea llegar hasta el seno mismo del pensamiento como naturaleza no reconciliada, acentuando el acto hermenéutico en la interpretación de los códigos lingüísticos que envuelve una razón envuelta en lengua. En síntesis, la significación de estos autores, de la interpretación hermenéutica es que: Gadamer resalta la condición experiencial humana, la acción del hombre en el mundo expresada en un texto; Habermas (1998) la orienta hacia la racionalidad humana, la codificación lingüística como expresión de pensamiento.

5.2 MÉTODO

Hay por lo menos cinco grandes debates sobre los procesos electorales que mencionan Moreno y Lago en (Aziz, 2006):

1. El debate filosófico entre leyes o mecanismos de causalidad, plantea que se puede llegar a determinado resultado siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. Es absurdo

enfrentar un proceso como el de 2006 en México con herramientas de regularidades estrictas como si fueran leyes y perder la lógica de los procesos;

2. El debate entre estudios de caso o análisis estadísticos, trata de buscar relaciones entre casos particulares y regularidades que provienen de investigaciones prácticas;

3. El debate entre efectos sistémicos o efectos partidistas, analiza si la crisis es a nivel de sistema político o si se debe a las nuevas reglas electorales;

4. Los argumentos que determinan las variables de un sistema electoral son generalmente los conflictos sociales (factores étnicos, de clase, estilos de vida), las reglas institucionales, o quizá una mezcla de ambos. Las condiciones de la competencia y los incentivos de los partidos, qué tan permisivo o tolerante fue el control (efecto de las reglas y desempeños) sobre los actores políticos, o saber si las variaciones del voto obedecen más a una cuestión de estructura social que depende de las características sociológicas de los ciudadanos, con las que se puede explicar el grado de polarización que se experimentó con las elecciones de 2006. Estas variables vinculan directamente a las dos grandes escuelas de la investigación electoral, que se pueden denominar en términos de instituciones y reglas electorales o de estructura social; 5. El análisis de correlación entre el sistema electoral y el sistema de partidos para ver cómo se autodeterminan ambos. Por ejemplo, en qué medida es el número de partidos lo que determina un sistema electoral en cuanto a su representación, o al revés. (Aziz, 2006).

Los investigadores en materia de hermenéutica se enfrentan a problemas de interpretación relacionada con documentos, tales como: escritos, códigos, símbolos e íconos, no es raro, pues se trata principalmente de las siguientes subjetividades: primero cuando el interprete encuentra en el mismo lugar a la otredad, que expresa de manera discursiva los elementos inseparables del discurso inmanente. Segundo el hecho interpretado en el momento que la mismidad se enfrenta a la otredad, en un manifiesto de subjetividad. Para la construcción de un sistema hermenéutico requiere de los siguientes elementos: a) cuando el individuo tiene disposición de interpretación a la acción de comunicación, a través del componente teórico (texto), como única forma de interpretar su subjetividad, b) la rigoricidad del método de acuerdo al análisis del contexto y temporabilidad, respetando el formato semántico y c) la capacidad de discurrir en forma diádica entre el hermeneuta como investigador y el texto, como una condición fáctica apropiada.

Para Gadamer es el paso inicial del Círculo Hermenéutico, se apoya en construcciones, proyectos elaborados a partir de fuentes originarias, anticipados por el hermeneuta y constatadas en el mundo de la vida. Así, a partir de la elaboración de estas construcciones, manifiesta la comprensión en un procedimiento previo de aplicación de los textos originarios para legitimar la consistencia de los asertos e iniciar el proceso de tránsito del círculo, como una transición de ideas, pasando de lo teórico a elementos específicos de análisis. Gadamer explica el Círculo Hermenéutico, como el movimiento de la comprensión que va del todo a la parte y de la parte al todo, en el que teje el discurso a partir de la comprensión analítica. El análisis comprensivo de las fuentes y su interconexión con las localidades problemáticas permitirá hacer congruente el hilo discursivo, en el razonamiento interpretativo y de aplicación de los contenidos a obtenerse. En cambio, para Habermas (1998), la comprensión es la explicación semántica del sentido supuesto, aprehendiendo la descripción de los hechos sociales. Enfatizando la importancia del análisis semántico del discurso, adentrándose en la estructura profunda del mismo, yendo más allá de la aparente la descripción informativa de la estructura superficial de los hechos.

Gadamer considera a la aplicación como un momento del proceso hermenéutico tan esencial e integral como la comprensión y la interpretación, la aplicación no quiere decir aplicación ulterior de una generalidad dada, comprendida primero en sí misma a un caso concreto, más bien verdadera comprensión primaria de la generalidad que cada texto dado viene a ser para nosotros, la comprensión es una forma de efecto, y se sabe a sí misma como una consecuencia. Habermas (1998), puntualiza que la validez de los enunciados hermenéuticos sólo es posible comprobarla en el correspondiente marco del saber práctico, no técnicamente utilizable, sino preñado de consecuencias para la práctica de la vida. Es por ello que lo fáctico es reflejo de validación de los enunciados interpretados al dibujar nuevos horizontes desde lo ya construido hacia lo construible en una relación de apropiación discursiva entre el hermeneuta y el objeto del conocimiento. Como forma de efecto, la aplicación, en tanto comprensión de una generalidad, como horizonte último, y luego de comprendido el soporte teórico e interpretado sobre el nivel fáctico de la vida, devendrá una construcción teórica (Habermas, 1998).

5.2.1 Documentos y Técnica de Análisis

A través de la red, se realizó una investigación en bibliotecas digitales públicas y privadas para indagar cuáles eran los artículos académicos que reportaban estudios de los procesos electorales de presidente de México en los años 2000, 2006 y 2012. Los artículos elegidos para su análisis son:

- Proceso electoral 2000
 - (Espinoza & Coutigno, 2002)
 - (Crespo, 2012)
 - (Alonso, 2000)
 - (Crespo, 2000)
 - (Padilla Macayo, 2007)
- Proceso electoral 2006
 - (De Andrea, 2008)
 - (Valdez & Pérez, 2014)
 - (Arenas, 2006)
 - (Díaz, 2008)
 - (Kuschick, 2006)
 - (Hartlyn, McCoy, & Mustillo, 2009)
 - (Pérez, 2014)
 - (Emmerich, 2007)
 - (Raventós, 2008)
 - (Aziz, 2006)
 - (Méndez, 2006)
 - (Erickson, 2005-2006)
 - (Rea, 2007)
 - (Kuschick, 2008)
- Proceso electoral 2012
 - (Leon, 2013)
 - (Hurtado Razo, 2014)

- (Palma & Morales, La geografía de las campañas presidenciales en México en 2012, 2014)
- (Castillo Quiñonez, 2014)
- (Aziz A. , 2013)
- (Moreno & Wals C., 2014)
- (Ugues Jr. & Medina Vidal, 2015)
- (Hernández-Saldaña, 2013)
- (Ai Camp, 2013)

Para cada periodo electoral, se elaboró una unidad hermenéutica para su análisis, de la que derivó la construcción de una red semántica que correlaciona los factores críticos que definen la coyuntura de los procesos electorales. Se empleó el programa informático Atlas ti7 en la construcción de las unidades hermenéuticas y sus correspondientes redes semánticas. Para hacer el análisis de la información relativamente uniforme, se apoyó en la elaboración de un metatexto.

5.3 METATEXTO

Los diversos modos de expresividad humana se organizan como tipos de lenguajes. Lenguaje es la capacidad del ser humano para poder expresarse y manifestar una serie de ideas y sentimientos expresados por medio de las diferentes formas de comunicación, estas tienen como finalidad la organización social, simbolizado por el lenguaje oral. El texto funciona como instrumento, donde su contenido no sólo es localizado dentro del texto, sino fuera de él, en un plan distinto en relación con la forma en que se define y revela su sentido (Delgado & Gutierrez, 1999). La teoría analítica y la teoría interpretativa funcionan como realidades autónomas y, simultáneamente, interdependientes en el análisis textual.

El análisis de texto puede concebirse como un conjunto de procedimientos que tienen como objetivo la producción de un metatexto, teniendo como resultado, una doble articulación del sentido del texto y del proceso interpretativo que lo esclarece. Por una parte, ese sentido trasparece en la superficie textual dad inmediatamente a la intuición

teórica del investigador; por otra, se refleja en la transformación analítica de esa superficie, procurada por las técnicas. El metatexto generado consiste en una determinada transformación del corpus, operado por reglas definidas, y que debe ser teóricamente justificado por el investigador a través de una interpretación adecuada. Entendida, entonces, como un conjunto de mecanismos capaces de producir preguntas, y no como una receta para obtener respuestas. Ha de concebirse como un procedimiento destinado a desestabilizar la inteligibilidad inmediata de la superficie textual, mostrando sus aspectos presentes. Un texto es la cristalización de un proceso de comunicación lingüística (verbal) entre sujetos, operado en un determinado contexto (Delgado & Gutierrez, 1999).

El análisis de contenido puede clasificarse basado en tres criterios básicos: a) nivel del hecho comunicativo de forma sintáctica, semántica y pragmática, b) la dimensión de la acción emprendida y c) la dinámica, como propósito y sistema de comunicación.

Por otro lado, las estrategias de análisis se pueden organizar acordes a dos grandes criterios, la cantidad y la calidad de los elementos (niveles, dimensiones, dinámicas) considerados por el investigador. Entonces las estrategias son la: 1. Extensiva, que reduce al máximo los elementos considerados, en unos pocos e ignorando los demás, pero tratando de lograr un tratamiento exhaustivo, completo y preciso. 2. Intensiva, esta reúne la totalidad de los elementos del texto, además de reconstruir las partes sistemáticas del documento; esta guarda relación intertextual y extratextual.

El sentido es una construcción social y comunicativa o dialógica, se trata del proceso mismo en el que la relación intersubjetiva se objetiva y expresa; entonces la práctica metodológica orientada a la indagación del sentido, se presenta como un saber inevitablemente paradójico y autorreferente, porque su objeto no es propiamente un objeto, y las operaciones y efectos de sentido están involucradas constitutivamente en sus procedimientos epistémicos y discursivos.

Es necesario romper metodológicamente las dicotomías entre intención y convención, entre acción y situación; variar la concepción ontológica de modo que, contrariamente a las corrientes subjetivistas y las objetivistas, considera la acción como una realidad procesual y dual que se asienta en la existencia de unos agentes capaces de participar materialmente en el juego de sentido correspondiente; y tener que aclarar el trasfondo que

soporta genéticamente, esos marcos de sentido y su interrelación (Delgado & Gutierrez, 1999).

La propuesta básica es que la intencionalidad (o configuración individual del sentido) y el juego de lenguaje (o configuración pública del sentido), que permite la narración concreta se asiente en un marco de sentido producido y reproducido en la práctica social, cuya consideración analítica es metodológicamente imprescindible para la comprensión de la acción. Las manifestaciones del trasfondo son los modos en que el trasfondo se realiza y se convierte en condición efectiva de posibilidad de la intencionalidad, son modos de funcionamiento que condensan, crean y recrean marcos de sentido de la acción. Las principales manifestaciones son:

1. Identidad, entendida como los procesos, de naturaleza más narrativa que lógica o categórica, que generan capacidades prácticas y simbólicas que van conformando al agente social;
2. Habitus, pensada como aquella regularidad de actividad implicada en la fundamentación de los intercambios simbólicos, como son las costumbres, las simples rutinas, las disposiciones ejercidas una y otra vez; y
3. Encarnación, entendida como el proceso de consolidación y funcionamiento del habitus (Delgado & Gutierrez, 1999).

Tabla 27. Meta texto para el análisis de la gobernanza en los procesos electorales de 2000 y 2006 en México

Categoría	Representaciones.
Decisión	Abstención, intención, elección.
Confianza	Seguridad, certidumbre, credibilidad, imparcialidad, fortalecimiento.
Valores	Creencias, propiedades, intereses.
Justicia	Equidad, tolerancia, inclusión, respeto, diversidad, fraude, regulación, legalidad.
Verificación	Arbitraje, fiscalización, fraude.
Independencia	Autonomía.
Competencia	Capacidad, habilidad, función, responsabilidad, desarrollo, pobreza, educación, liderazgo.
Información	Conocimiento, secrecía, transparencia, uso, mensaje
Transparencia	Claridad, especificidad, reportes.
Conocimiento	Manejo, educación.
Cooperación	Apoyo, soporte, valor agregado.
Coordinación	Eficiencia.
Comunicación	Manejo, uso (influencia), mensaje, telecomunicación.
Visión	Oportunidad, holismo (acontecimientos, actores, variables), expectativa de resultados, esperanza.
Financiamiento	Presupuesto.
Intervención	Manejo de conflictos, influencia, arbitraje, representación.
Ciudadanía	Arbitraje.
Democracia	Participación.
Estrategia	Expectativas IFE, partido político, ciudadanía, campaña electoral, competencia electoral, carrera electoral.
Estructura	Escalonamiento para TD efectivas, despliegue de funciones, competencia (responsabilidad), arbitraje.

FUENTE: elaboración propia.

A partir del modelo de gobernanza electoral, una vez identificados y definidos los componentes del sistema, se construye un metatexto (Tabla No. 27), que establece una guía de texto que refiera a otros textos, en esta investigación el metatexto se construye fundamentado en la modelación sistémica de la gobernanza, estableciendo como guías a sus dilemas más probables que se erijan como factores motrices o factores tractores más probables. El metatexto contribuye a la coherencia del texto y provee factores claves de interpretación.

CAPÍTULO VI. FACTORES CRÍTICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO

6.1 DINÁMICA DE LA GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

6.1.1 Valores

Es preciso dialogar, en todos los espacios institucionales, foros sociales y económicos, con la premisa de reconocer y respetar la diversidad de la sociedad mexicana. Negar esta pluralidad y tratar de imponer visiones únicas no es una vía de consolidación democrática. Caracterizar a la izquierda mexicana, a través de su candidato, como “un peligro para México”, es caer en la intolerancia por desinformación, no hacer política en forma seria y responsable; situación que separó a la sociedad, al pretender excluir e incluso eliminar a la segunda fuerza política de este país (Arenas, 2006).

Poco a poco, los partidos políticos tradicionales se han ido alejando de una cultura política ciudadana al tratar de imponer un ajuste, aun contradiciendo sus valores centrales. Las dos visiones centrales de las posiciones extremas de la ciudadanía, y de los partidos giran en torno a 1. El Estado de bienestar y 2. El gradualismo como procedimiento político. La oposición entre la defensa del ajuste por parte de las élites y el estado de bienestar por parte de la ciudadanía se decantó a través de dos conflictos sociopolíticos de gran alcance que conducen a eventos que pueden reorientar o modificar la cultura política (Cortés en Reventós, 2008).

La forma en que los individuos perciben al mundo está influenciado por los medios de información, es decir, si bien en términos generales los individuos perciben el mundo en función de conceptos comunes, también es cierto que se va a diferir en la calificación de esos objetos. En consecuencia, los conocimientos, valores y prejuicios que tiene una persona, sus gustos, simpatías y antipatías, independientemente de sus tradiciones o los grupos sociales. Aunque se percibe al mundo de la misma forma, también puede afirmarse que esta percepción es una función del grupo social al que se pertenece y de los propios conocimientos, valores y sentimientos. Lo anterior explica porque las personas no

deciden en un solo sentido en todos los casos; no asumen las mismas estrategias; no compran lo mismo; tampoco los candidatos deberán votar por sí mismos. Todo ello permite establecer que las personas con características similares, mismo nivel de escolaridad e ingresos semejantes, podrían percibir al mundo de una forma muy parecida y que, muy probablemente, responderían de una manera semejante frente a estímulos análogos, de tal suerte que si se plantearan las mismas preguntas a sujetos con características equivalentes es alta la probabilidad de que se obtengan resultados cercanos entre sí, y que al hacer lo mismo con personas distintas se obtendrán también resultados diferentes (Kuschick, 2006).

6.1.2 Estructura

En 1997 surge la función de divulgar idearios políticos, fue desarrollada por el Consejo General del IFE, bajo la Ley Fundamental y el COFIPE (1990) , en el que se puntualiza la responsabilidad de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”. La autonomía, ámbito de competencia y ciudadanización plenas del órgano cúpula electoral del Consejo General, fueron el resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas, partidarias, periodísticas, académicas y ciudadanas que condujeron a una configuración orgánica y funcional de un IFE independiente del gobierno en turno (De Andrea, 2008).

Para la primera crisis (2000) los desafíos son (diferendos): 1. La naturaleza de su papel (arbitral o protagónico) en el sistema político-electoral mexicano; 2. El ámbito de su competencia en ciertas áreas “polémicas” (medios de comunicación, encuestas, multas, contratación de servicios electorales externos, voto a distancia) del quehacer político-electoral; 3. Su creciente politización y protagonismo; 4. El papel que los integrantes del propio Consejo General podrán tener en el futuro, como posibles candidatos a puestos de elección popular o a cargos dentro de la administración pública, si se tiene en cuenta el manejo y conocimiento de información político-electoral privilegiada que puedan conservar, así como el uso que de ésta puedan hacer posteriormente, siendo ya miembros

de la dirección de un partido o integrantes de uno de los tres poderes constituidos (De Andrea, 2008).

El PRI interpreta las elecciones de 1988 como muestra de descontento de los votantes con la recesión económica y la estabilización macroeconómica, que había incluido drásticos recortes presupuestarios y menos gasto público para programas sociales. Diseñó el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), se convirtió en piedra angular de la política social del gobierno, con el objetivo de combatir oficialmente la pobreza mediante una estrategia que incorporara la participación ciudadana como un aspecto central de selección y financiación de proyectos (Díaz, 2008).

Otro elemento de la estructura es la naturaleza emocional, en la que los mensajes negativos pueden permanecer en la memoria del elector más que los mensajes emitidos por spots positivos. Una campaña negativa ofrece dos posibilidades: 1. Los mensajes no necesariamente redundan en un voto directo para el partido emisor, sino que, por el contrario, ayudan a razonar el voto opositor y, 2. Los anuncios negativos pueden revertirse en contra del partido emisor generando la crítica de los electores. El efecto de los mensajes negativos ha resultado favorable para la participación, aunque a veces producen lo contrario. Los anuncios negativos, a diferencia de los anuncios positivos, reducen a los electores independientes al polarizar y estimular su participación (Finkel en Pérez, 2014), dependiendo de: 1. El contenido del anuncio del candidato contrincante; 2. Las preferencias del partido contrincante; 3. La memoria del elector; 4. El conocimiento de los candidatos; 5. La confianza en el gobierno y 6. La incidencia del voto (Lau en Pérez, 2014).

Esta nueva definición estructural, trae consigo una fuerza cohesionadora funcional y operativa. Además de que considera las designaciones de los nuevos consejeros electorales, lo cual generó confianza institucional, conforme avanzaban en su tarea cotidiana. Si bien se observa una profunda insatisfacción con los resultados de la democracia, que no logra responder a las expectativas de mejora de calidad de vida de la mayor parte de la población, eficacia gubernamental e inclusión política (decepción ciudadana), coexiste un renovado interés por la ciudadanía, lo ciudadano, los derechos ciudadanos, las virtudes cívicas y la formación ciudadana, que se pueden interpretar como

una respuesta ante la conciencia de la crisis de lo público en las democracias liberales actuales (González & Corvera, 2010).

6.1.3 Independencia

En 2006 se declara que el estado mexicano no deberá “meter las manos” en la vida de los partidos políticos, toda vez que hace vulnerable la salud y la fortaleza de los partidos: la llamada “disciplina partidaria”, la cual en fechas recientes la que se vio rebajada en varias decisiones del IFE así como del Tribunal Electoral corrigieron la plana a los partidos políticos de manera injusta e incorrecta, según se aprecia retrospectivamente. Si la función del Consejo General del IFE es finalmente organizar y coordinar esfuerzos en el área su competencia que eventualmente contribuyan al bienestar nacional que favorezca la armonía política y social indispensables para el progreso y crecimiento económicos, entonces, cualquier conducta colectiva o personal que active previamente inexistentes fuentes de conflicto no se puede justificar y debe ser remediada (De Andrea, 2008).

Es un verdadero reto medir la autonomía y el profesionalismo de los OGE. Para ello se emplearon dos métodos para medir la independencia del control partidario, cada uno con distintas fortalezas y debilidades, de tal forma que se pudiera tener mayor grado de confianza en el hallazgo al determinar con ambos tipos de medición que las características de los OGE tienen un impacto sobre la calidad electoral. En el primer tipo de medición se determina una puntuación del grado de partidismo, que se hace con base en un examen de la naturaleza de la(s) institución(es) que nombra(n) a los integrantes del OGE y la independencia que se percibe en las personas nombradas al momento de su designación. Aquí se mide el grado en que una OGE está a favor de algún partido en cualquier elección. Este método de calificación establece un equilibrio entre un enfoque formal-legal, en el que se corre el riesgo de obviar las brechas entre los procedimientos formales y lo que realmente sucede en la práctica. Un enfoque que examina el verdadero comportamiento de los miembros del OGE, en el que el riesgo es acercarse demasiado a la calidad del proceso electoral (la variable dependiente). Comparado con la calificación formal-institucional que se describe más abajo, la calificación de partidismo de un OGE es una

medida sencilla y directa de la independencia del mismo. (Hartlyn, McCoy, & Mustillo, 2009).

La CBT presentó ante el TEPJF numerosas impugnaciones, que abarcaban muchos distritos electorales y casillas, alegando que había irregularidades evidentes (sobre todo errores aritméticos) en las minutas de las casillas cuestionadas. Además, pidió al TEPJF ordenar un recuento de las boletas de todas las casillas, con base en que el margen a favor de Calderón era tan mínimo que un recuento clarificaría quién era el ganador. Pidió además al TEPJF no declarar válida la elección presidencial y por lo tanto no proclamar presidente electo, considerando que el mandato constitucional que ordena realizar “elecciones libres, auténticas y periódicas” basadas en los principios de “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad” porque había sido violado por la indebida interferencia del Presidente Fox y de organizaciones privadas que difundieron anuncios negativos contra López Obrador, así como por la parcialidad contra este último de los medios masivos de comunicación. Por su lado, el PAN presentó también impugnaciones, aunque en menor número (Emmerich, 2007).

6.1.4 Decisión/Confianza

Tres elementos importantes que influyeron en las elecciones de 2006 son: la afinidad o identificación político-partidaria, la percepción de la situación económica del país y la calificación del gobierno en turno. Se trata, por un lado, de la teoría psicológica de la escuela de Michigan y, por el otro, de la Teoría de la Elección Racional, cuyos planteamientos se pueden relacionar con autores como Downs y Fiorina. La toma de decisiones de los electores se ve influenciada por cuestiones tanto de índole estructural como de carácter coyuntural y que, en algunas situaciones, una de las dos dimensiones pesará más que la otra, como de hecho sucedió en la elección de 2006, en la cual fueron los aspectos coyunturales los que determinaron, en un primer momento, que las preferencias se dirigieran antes a un candidato y después a otro (Kuschick, 2006).

Otros factores significativos fueron el miedo, siendo uno de los instintos y emociones más primitivas, poderosas e incontrolables del ser humano, que las elites han utilizado

como parte de sus estrategias para el control político, bajo regímenes autoritarios y totalitarios se apeló al miedo de la gente para dominar a los opositores y mantener el poder político, económico y militar. Actualmente, bajo regímenes democráticos, se sigue apelando al miedo y a la ira como estrategia para ganar elecciones. El miedo ejerce en el hombre un gran poder de persuasión y movilización. Por miedo se hace o se evita hacer muchas cosas. En una sociedad democrática, sustentada en el voto mayoritario de los electores, ganará o conservará el poder quien sea más competitivo en el estudio, comprensión y manejo de este tipo de emoción. La creación del miedo es una estrategia añeja de los políticos, que actualmente es utilizada por diferentes partidos y candidatos durante los procesos electorales, debido a la vulnerabilidad emocional del ser humano y a los efectos que esto genera en su conducta (Kuschick, 2006). De hecho, las actuales campañas electorales en el mundo se articulan, de una u otra forma, con base en la generación e institucionalización del miedo. Por un lado, miedo a que las cosas empeoren y se pierda lo que se tiene o ha logrado, o que se amenace el sistema de creencias y valores predominante. Por el otro, como garantía de seguridad pública, militar, económica, jurídica o social, así como, salvaguarda ante las amenazas y peligros, reales o imaginarios, existentes. En una sociedad democrática, ganará el poder el individuo o grupo de individuos que mejor gestione, aproveche y articule o desarticule, según sea el caso, las estrategias del miedo. Aquellos políticos más capaces de movilizar las emociones de la gente y que hagan que los votantes teman, rechacen y luchen contra los adversarios de los propios políticos, haciendo creer a los ciudadanos que son sus propios adversarios. También, los que convenzan o aparenten, de cara a la sociedad, ser más aptos y capaces para combatir la inseguridad pública y dotar de garantías de estabilidad, bienestar y desarrollo futuro a los electores. El caso de México 2006, el voto sustentado en el miedo contra de López Obrador es paradigmática. De sus resultados, se infiere que el miedo genera grandes efectos en la conducta del votante (Kuschick, 2006):

1. Refuerzan predisposiciones ya existentes en la mente y corazón de los ciudadanos, a favor o en contra de ciertas opciones políticas;
2. Generan también la activación de algunos electores, quienes no pensaban participar en los comicios, pero que finalmente, producto de las campañas de miedo, deciden participar a favor o en contra de una determinada opción política;

3. Logran convertir a algunos electores quienes pensaban votar por una opción, pero terminan haciéndolo por otra;

4. Este tipo de campaña logra desactivar también, a muchos electores, quienes pensaban participar en los comicios, pero al final, no lo hacen (por temor).

El poder lo tienen aquellos políticos e institutos más capaces de movilizar el miedo de los votantes. Por un lado, el miedo a que se pierda lo logrado o se empeoren las cosas. Por el otro, el miedo generado por la inseguridad pública y el alto nivel de criminalidad. Es el miedo lo que moviliza a los votantes y hace ganar o perder elecciones (Valdez & Pérez, 2014). Otro elemento circunstancial es el uso del marketing orientado a la caracterización de la personalidad del candidato, tomando en cuenta también los rasgos personales, el impacto mediático y su tipo de liderazgo, el que permitirá deteriorar la imagen del candidato opositor ante las audiencias. Y la posición coincidente de medios de comunicación, para destacar la importancia de ciertos elementos democráticos y realzar la trayectoria e imparcialidad del Tribunal Electoral, buscando generar confianza en el electorado, aunque muchos reconocieron que el motivo de fondo para cuidar a esta institución era la carencia de otra instancia superior a la cual apelar (Arenas, 2006).

Mientras tanto, López Obrador había lanzado un movimiento denominado “resistencia civil pacífica”, donde aceptaba acatar el resultado del cómputo final, pero también advirtió que “nunca reconoceré a Calderón como el presidente legítimo de México”. Declaró que se tendrían que cambiar a los consejeros generales del IFE, así como, manifestó inconformidades supuestamente emitidas por los magistrados del TEPJF, y llamó “traidor a la democracia” al presidente Fox. López Obrador también pidió a Calderón aceptar el recuento total de votos, a lo que éste contestó que tal decisión debía ser hecha por el TEPJF y no por los candidatos, habrá que recordar el ataque de Fox con el desafuero a López Obrador. La reacción ciudadana fue inmediata e intensa, organizaron protestas masivas en toda la Ciudad de México bajo el lema “¡No al desafuero!”, una marcha pacífica que atrajo a más de un millón de personas, se describió como el más grande de la historia reciente. Generó una percepción nacional e internacional de que el gobierno de Fox maniobraba a favor de la exclusión del político más popular como candidato a presidente. La potencial inestabilidad expuesta provocó preocupación entre inversores, mercados, e incluso, desconfianza en miembros de la sociedad que no

comulgaban con López Obrador se preocupó por la percepción de procesamiento selectivo. Esta condición orilló al López Obrador a platearse llevar a cabo su campaña presidencial de una celda de prisión, si fuere necesario, declarando: "Están tratando de privar a las personas del derecho a elegir libremente a sus representantes. Este es un paso atrás para la democracia incipiente de México" (Erickson, 2005-2006). Después de varios mítines masivos, del 30 de julio al 16 de septiembre López Obrador y millares de sus seguidores acamparon en el centro de la Ciudad de México, forzando al presidente Fox a ausentarse de la celebración de la Independencia de México, que anualmente se realiza en el Zócalo. El 20 de noviembre, frente a una enorme multitud reunida en el Zócalo, López Obrador se autodeclaró "presidente legítimo", formó un "gobierno en la sombra", y llamó a no reconocer al próximo gobierno de Calderón. Simultáneamente, los tres partidos políticos que lo apoyan decidieron formar una nueva fuerza política llamada Frente Amplio Progresista (FAP), aunque preservando sus propias identidades políticas. El FAP ha funcionado desde entonces como una suerte de coalición opositora informal (Emmerich, 2007).

Otro factor para aproximarse a los resultados electorales de 2006 es analizar cómo fueron tomando forma las decisiones electorales de los ciudadanos.

Otro elemento de análisis en el resultado electoral del 2006 fue la volatilidad y cambio de decisiones del electorado como lo tenía pensado desde el inicio de la campaña. En procesos electorales donde el sistema de partidos está muy consolidado, la tendencia de la intención de voto es estable, en tanto que en procesos electorales de transición ésta es notablemente dinámica. Existen dos momentos de decisión importantes en el proceso de emitir el voto: 1. ¿ir o no a votar?, y 2. ¿por quién hacerlo? En los comicios de febrero de 2006 el 50% de las personas se comportó de la misma forma en que había pensado hacerlo al principio de la campaña (un 42% votó por el candidato por el que originalmente había pensado, en tanto que el 8% mantuvo su decisión inicial de no acudir a las urnas), en tanto que la otra mitad de los entrevistados cambió de decisión a lo largo de la campaña electoral. De estos últimos, algunos votaron cuando inicialmente habían pensado no hacerlo (25%), en tanto que otros no votaron, aunque inicialmente habían pensado hacerlo (9%). Otros siempre tuvieron la certeza de que votarían, pero cambiaron el candidato de preferencia (16%). Algunos dudaron tanto sobre si votar, como sobre por quién hacerlo. Terminaron votando, por otro candidato distinto al que originalmente habían pensado (10%). Finalmente, un

15% dudó en votar, se decidió a hacerlo y lo hizo por el candidato que había pensado hacerlo originalmente (Raventós, 2008).

Esta dinámica sugiere las siguientes reflexiones: 1. Parece que la elección tuvo un efecto movilizador, al acudir a las urnas una proporción importante de ciudadanos que había pensado no votar (25%). Esta conducta tuvo mayor peso que la inversa, la de quienes pensaron inicialmente ir a votar y finalmente no lo hicieron (9%); 2. Más de una cuarta parte (26%) de los entrevistados cambió el candidato de su preferencia durante la campaña electoral. Una parte de este cambio se explica por las tendencias centrípetas que llevaron a concentrar los votos en dos candidatos, la valoración de la cultura política del voto útil. Así, el 12% de los entrevistados cambió su decisión de voto de un candidato “no viable” a alguno de los dos mayoritarios (Raventós, 2008).

La falta de consensos entre los partidos ha impedido llevar a cabo una nueva reforma electoral integral, de manera que las elecciones de 2006 fueron reguladas por el COFIPE de 1996, así como por las modificaciones a los reglamentos o acuerdos que se habían realizado recientemente. En este sentido se destaca que el COFIPE ha sido reformado parcialmente en tres ocasiones, primero, en junio de 2002 para promover la igualdad entre hombres y mujeres en sus derechos y obligaciones electorales, en su acceso a los cargos de elección popular y en su participación en la toma de decisiones.

Las modificaciones al código obligaron a los partidos a promover dicha igualdad a través de la postulación de mujeres a cargos de elección popular para integrar el Congreso de la Unión. Según la nueva regulación, en ningún caso se puede exceder el 70% de las postulaciones de un mismo género. La segunda reforma al COFIPE fue en diciembre de 2003, en esta se modificaron los requisitos que debe cumplir una agrupación política nacional para constituirse en partido político y participar en las elecciones federales; dentro de los requisitos se encuentran el tener afiliados por lo menos al 0,026% del padrón electoral y contar con un año de antigüedad como máximo dentro del partido de nueva creación.

La reforma imposibilita a los partidos políticos nacionales de nueva creación para formar un frente, coalición o fusionarse durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro. Finalmente, es de destacar la reforma de junio de 2005, a partir de la que se presentan las disposiciones para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero

emitan su sufragio para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Respecto a los acuerdos, sobresale el de Febrero de 2004, donde se fijan los montos de campaña para la elección de diputado, senador y presidente de la República (Méndez, 2006).

Bajo la perspectiva de análisis de lo privado (interés, capital, iniciativa privada, ganancia, utilidad, beneficio) se marca el camino dominante de “crecimiento económico” en México, pues se confía en que la propiedad es el motor de crecimiento y desarrollo, incluyendo el servicio del estado, ya que este le compra, le ofrece subsidios, exenciones fiscales y hasta beneficios impositivos. Es en el terreno de la economía donde más se vislumbra el poder y la dominación, pues en nada se ha modificado el régimen de propiedad y de control sobre los medios de producción; se deposita toda la confianza en la iniciativa privada bajo un fanatismo ortodoxo (Rea, 2007).

6.1.5 Transparencia

Los valores de la transparencia se enmarcaron fuera de contexto, dubitativos y sin claridez por parte del IFE, esto ocasionó en el electorado una manifestación de desconfianza, además se calificó a esta institución electoral como imparcial. El que debía conducirse como único propósito de manera limpia e imparcial generó una reacción de desconfianza en las elecciones. Inconforme con estos resultados, la Alianza por el bien de todos, en pleno uso de su derecho, impugnó la elección presidencial ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJFE) iniciando paralelamente, una resistencia civil pacífica en el Zócalo y a lo largo del Paseo de la Reforma, que duró hasta el día primero de septiembre. Un plantón multitudinario, que, para sorpresa de todos, fue un ejemplo de convivencia armónica, respeto, limpieza, y buen comportamiento hacia el resto de la población, constituyendo, a pesar de la campaña en contra de parte de los medios, un auténtico precedente de protesta social pacífica sin el menor desvío o desbordamiento (Arenas, 2006).

Entre los factores que definen la coyuntura de 2006 en México, es que la luna de miel terminó rápidamente, porque al Presidente Fox era visto bien intencionado y

relativamente honesto, su estilo de gobierno era débil, vacilante e ineficaz. Fox promovió algunas mejoras en la transparencia de gobierno y en la capacidad de respuesta democrática. Pero su gabinete estaba plagado de luchas internas que hizo que las promesas de su campaña pronto se esfumaron (Erickson, 2005-2006).

Lo ocurrido en la jornada electoral de 2006, ha dejado más dudas que certezas para un organismo como el IFE. No se trata de cuestionar a los representantes electorales honestos y respetuosos de la ley, pero toda la serie de inexactitudes, errores aritméticos, algoritmos cibernéticos, errores en las actas o mala contabilidad, cómputo de resultados preliminares amañados, boletas encontradas en basureros, una negativa de abrir paquetes para dar transparencia, etc. dejan mucho que desear de una institución que se jacta de absoluta imparcialidad, transparencia y plena confiabilidad, y de que en México, todavía queda mucho camino que recorrer en el proceso democrático. Bajo esta perspectiva, se considera que los organismos electorales no representan aun, el poder real del pueblo. Aunque hayan significado un avance democrático y un elemento de transición y participación ciudadana (Rea, 2007).

6.1.6 Estrategia

Su oferta de “Presidente del empleo” constituyó simplemente, la cruda proyección de un neoliberalismo que no sólo no ha creado empleos, sino cualquier posibilidad de empleos bien pagados y con seguridad social. En cuanto al electorado, Calderón apenas habló con el sur del país, con el México pobre. Su discurso estuvo dominado por las tesis de competencia y desarrollo, una oferta para el México del norte. A pesar de ser un panista de la vertiente doctrinaria, Calderón se dejó arropar por la campaña sucia promovida por Vicente Fox, de buscar votos generando en la población incertidumbre y miedo. De ahí que resultara poco creíble durante el periodo de espera por la resolución del tribunal electoral, su discurso conciliador, incluyente y hasta dispuesto a integrar un gobierno de coalición. Por lo que respecta a López Obrador, la embestida de golpes sucios de sus adversarios declarándolo “un peligro para México”, tampoco le hizo cambiar un ápice su estrategia de campaña de dirigirse exclusivamente a los que menos tienen, acusando paralelamente a los segmentos más privilegiados de “delincuentes de cuello blanco”. Si a

esto agregamos que ignoró prácticamente a las clases medias, el resultado es que desaprovechó la posibilidad de diálogo con interlocutores significativos de la sociedad que pudieron sumarle simpatías a su oferta política. Su indiferencia por las demandas y anhelos de las clases medias, inhibió este voto que pudo haber sido sustantivamente mayor, y que terminó de constreñirse con la embestida publicitaria sobre el caos que significaría el triunfo de AMLO (Arenas, 2006).

El conflicto postelectoral dividió a la opinión pública en sólo dos campos, cada uno inspirado por una de dos narrativas políticas en competencia. López Obrador acusó a “ellos, la derecha”, de robar la elección a “nosotros, los pobres”. Tal acusación encontró terreno fértil en algunos sectores de la opinión pública mexicana, siempre predispuestos a sospechar fraude, según sondeos de opinión hasta el 41% de la población consideraba viciada la elección de 2006. Por su parte, Calderón habló de “los pacíficos” y “los violentos” (implicando que la CBT estaba en el segundo bando), al mismo tiempo que llamaba a López Obrador al diálogo y al respeto de la ley y las instituciones (Emmerich, 2007).

De tal forma que Méndez reconoce que el cambio más importante introducido por la reforma de 1994 fue la nueva composición del Consejo General y de los consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral, pues por primera vez el gobierno dejó de controlar a las autoridades electorales federales del país. Esta nueva estructura fue llamada coloquialmente “ciudadanización de los órganos electorales”, tuvo dos características significativas:

1. La inclusión de ciudadanos independientes, no partidarios, que tenían la mayoría de los votos dentro del Consejo General y eran designados por las dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados, sin la intervención del presidente de la república. Por su número e importancia los Consejeros Ciudadanos se convirtieron en el sector decisivo del organismo superior de toma de decisión del IFE;
2. La decisión de mantener a representantes de los partidos como miembros de honor del Consejo General, aunque con derechos limitados. Cada partido tenía el derecho a nominar un representante, quien a su vez tenía derecho a voz para expresar opiniones y posiciones dentro del Consejo General, pero no derecho a voto.

Otro cambio significativo estuvo orientado a garantizar la imparcialidad de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, encargados de la administración de las elecciones y, sobre todo de generar confianza en los partidos sobre su desempeño. Aparte de los acuerdos formales entre los partidos involucrados en las negociaciones de la reforma de 1994, los acuerdos informales dieron a dicha reforma un carácter único; gran parte de estos arreglos informales se convirtieron en cambios administrativos ejecutados por el IFE y por el gobierno. Entre los más significativos estuvo el Código de Conducta firmado por todos los partidos, en el que se acordó respetar los acuerdos, las nuevas reglas derivadas de ellos y promover, en general, un proceso electoral pacífico. La reforma de 1994 fue pensada evidentemente para alcanzar, primeramente, la confianza (Méndez, 2006).

La transición a la democracia iniciada en 1988 significó el paso de un sistema de partido hegemónico a uno plural y competitivo, así como el tránsito de elecciones manipuladas y controladas desde el poder a elecciones libres, justas y transparentes. La elevación de la capacidad competitiva de la oposición y la realización de una serie de reformas electorales sustantivas a nivel federal de 1990 a 1996, permitieron que México ingresara a la lista de democracias electorales en 1997, y accediera pacíficamente a la alternancia política por primera vez a nivel del Poder Ejecutivo Federal, en el 2000. Las elecciones federales del 2003 para renovar la Cámara de Diputados, las primeras estructuradas en torno a la representación democrática, mostraron la fragilidad de las instituciones democráticas mexicanas en construcción: partidos escasamente democráticos, una creciente desconfianza ciudadana respecto a partidos y representantes (senadores y diputados), y una limitada satisfacción con la democracia y su capacidad para atender los problemas públicos más relevante. Dos cambios más hicieron de la reforma de 1993 una transformación significativa de las reglas que gobernaban a las elecciones. Por un lado, cambios en el método para seleccionar a los funcionarios de casilla con el fin de garantizar su imparcialidad y generar confianza en el conteo y validación de los votos. Por el otro, la introducción de observadores electorales nacionales, que implicaron un drástico cambio en la posición inicial del gobierno. La autorización de observadores electorales introdujo un elemento importante de confianza para los partidos, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadana (Méndez, 2006).

En este contexto, las elecciones del 2 de julio de 2006 fueron inéditas en muchos sentidos. Se celebraron en un contexto con instituciones electorales democráticas consolidadas que han garantizado contiendas transparentes, justas y equitativas a nivel federal. Fue la primera elección temática, aunque incipiente en México, lo que marcó el inicio de una nueva fase en las elecciones mexicanas. A diferencia del pasado, cuando la competencia estaba centrada en el binomio autoritarismo-democracia, había una competencia que pasaba por la discusión de temas y problemas, y cuyo eje articulador parecía ser la capacidad de los candidatos de mostrarse como capaces de gobernar y de llevar a cabo sus promesas. Todos los candidatos a la presidencia de la República reconocieron los avances democráticos logrados y se comprometieron a respetar el proceso de una elección competitiva. La elección de 2006 fue de liderazgos entre candidatos, de propuestas de gobierno y de ejes de políticas públicas que permitieran avizorar la atención eficiente y eficaz a los problemas relevantes (Méndez, 2006).

El presidente Calderón gobernó con los votos de poco más de la tercera parte de los ciudadanos mexicanos que lo llevó a sufrir de un déficit de legitimidad electoral; debió entonces construirse una legitimidad funcional cimentada en la eficacia de su gobierno. Desperdió una oportunidad para lograrlo, al no cumplir su promesa de campaña de formar un gobierno de coalición: su gabinete se compuso básicamente de miembros de su propio partido. Más allá de que durante su primer mes en el cargo, alcanzó una tasa de aprobación del 62% debido a su “mano firme” en la lucha contra el omnipresente narcotráfico, la reducción de su salario y los de otros altos funcionarios, y una cobertura de prensa mayormente favorable. López Obrador le representó a su gobierno una oposición firme y pacífica (Emmerich, 2007).

Las cartas estaban echadas, el voto decisivo para elegir al Presidente sería en medio de una batalla campal, López Obrador apostó su campaña basada en el descontento de los ciudadanos, Madrazo situó a su astucia como bandera y Calderón apuntó hacia el deslinde del gobierno ineficiente de Fox. Con tanto en el juego de intereses creados, algunos actores líderes intentaron ganarse el favor de los candidatos a costa de violar las leyes de financiación de campañas. Los retos del Presidente Electo serían la inmigración, la seguridad y la política económica. La elección ofreció alternativas con diferencias marcadas: el ascenso de una izquierda populista, representado por López Obrador; la restauración del PRI, encabezado por Madrazo; y la potencial renovación de un gobierno

eficaz por Calderón. La presencia de Felipe Calderón en la carrera cambió el cálculo político. Su sorpresiva victoria en las primarias dividió a su partido dividido (Erickson, 2005-2006).

6.1.7 Financiamiento

Como sistema dinámico, la gobernanza del proceso electoral continuó una vez obtenido el poder, logrando hacer aprobar casi por unanimidad la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para 2007, hasta entonces, en materia de legislación, el nuevo Congreso fue mucho más responsable.

6.1.8 Ciudadanía

Con miras al proceso electoral de 2000, el PRI asume que ha aprendido de las elecciones de 1988 e interpreta que el descontento de los votantes se debe a la recesión económica y la estabilización macroeconómica, que había incluido drásticos recortes presupuestarios y menos gasto público para programas sociales. En consecuencia, instituyó PRONASOL para combatir oficialmente la pobreza mediante una estrategia que incorporaba la participación ciudadana como un aspecto central de la selección y financiación de proyectos; pronto, este programa se convirtió en la piedra angular de la política social del gobierno, permitió que el PRI reconstruyera su base de apoyo político (Díaz, 2008).

En 2006, el PAN cambió la forma tradicional de las campañas basada en una cruzada de spots por televisión, intensificando el uso del spot negativo, y, por el resultado de la elección, se infiere una aparente relación entre la emisión de spots negativos y el voto (Pérez, 2014). Así mismo, México estuvo muy lejos de aprobar la “prueba de los dos recambios” de gobierno planteado por Huntington, quien sostiene que “una democracia puede considerarse consolidada” si el partido triunfante en las primeras elecciones democráticas (en este caso el PAN en 2000) puede posteriormente ser pacíficamente desplazado por la vía electoral (Huntington, 1992). La elección presidencial de 2006 abrió

paso a una severa crisis política, y no a una democracia consolidada. El procedimiento y la institución electoral fueron seriamente cuestionados por, al menos una parte, de los partidos y de la ciudadanía, creando dos narrativas políticas. En términos políticos y sociales, el país emergió del proceso electoral profundamente dividido entre izquierda y derecha, entre ricos y pobres, algo muy inquietante en un país con una extremada distribución inequitativa del ingreso, y donde alrededor del 40% de la población vive bajo la línea de pobreza. La gobernabilidad será tembleque ante en los años venideros, si no se alcanza un consenso político básico. No hubo evidencias de fraude, aunque hayan existido irregularidades e inexactitudes, la mayoría de ellas involuntarias, algunas intencionales, que son parte integral e inevitable de un proceso electoral de escala nacional que involucra a docenas de millones de ciudadanos. Éstas fueron comprensiblemente magnificadas en vista de un resultado cerrado, que originó dudas razonables sobre el ganador de la competencia presidencial (Emmerich, 2007).

La centralidad que ha ocupado la identificación partidaria en la explicación de la estabilidad de los sistemas de partidos que organizan la competencia electoral en un país. En sentido contrario, cuando una importante proporción de los ciudadanos no se siente vinculada con ningún partido, el voto es mucho más cambiante y volátil. Uno de los rasgos definitorios de este período de inestabilidad en las preferencias electorales de los ciudadanos es la disminución de la identificación partidaria (Raventós, 2008).

6.1.9 Comunicación

El papel fundamental para el éxito o fracaso de la actividad electoral dependerá en gran parte de la eficiencia de los sistemas de comunicación. Las campañas negativas, que dominaron las estrategias de los candidatos del PAN, impactaron directamente en la calidad de la democracia. El propio TEPJF en su resolución, reconoció que este tipo de campañas vulneran la libertad del voto, que es un principio básico de la democracia, además de atentar con el clima de civilidad que, incluso en la competencia, debe de observarse. El país sigue crispado, pero la tensión está sembrada desde hace tiempo por la ominosa desigualdad social que prevalece en el país. Millones de mexicanos no se sienten conformes con esas condiciones. Por eso, más allá de la batalla política, se tienen

que emprender decisiones de Estado para combatir la pobreza y reducir las inequidades sociales (Arenas, 2006).

Hasta ahora, el modelo que más se ha aproximado a una toma de decisiones racionales por vía de la argumentación y el debate público para la generación de consensos, es la democracia. En ella, distintas agrupaciones políticas, como los partidos políticos, pueden competir libremente en un escenario electoral adecuado para difundir sus perspectivas de bien común. El debate y la crítica en la democracia forman parte de la competencia interpartidista y se vuelven, en este sentido, condiciones necesarias y fundamentales de su desarrollo. Tanto la crítica, la evidencia de la mentira y la respuesta razonada de calumnias pueden ser consideradas parte sustantiva de las llamadas campañas negativas que tienen lugar libremente en sistemas de tradición liberal-democrático. Existe una serie de características que deben cumplirse para la existencia de un orden plenamente democrático. Desde su nacimiento, las democracias emergieron junto con lo que Habermas define como esfera pública burguesa, por medio de reuniones públicas en plazas y cafés en las que la burguesía, como clase escindida de la monarquía, discutía los asuntos que regulaban sus actividades (Pérez, 2014).

En un proceso electoral los medios de comunicación, además de informar sobre los asuntos públicos, constituyen el canal por el cual se establece la conexión entre partidos y electores. Estos partidos buscan el voto de los ciudadanos, en tanto que en una democracia prevalece la competencia entre distintas ofertas políticas con la idea de que una vez en el gobierno se implementen las propuestas presentadas en las plataformas, de modo que garanticen la retención del apoyo de los electores para la siguiente elección (Ware en Pérez, 2014). Para exponer sus propuestas, los partidos políticos recurren a los medios de comunicación, especialmente la televisión, para llevar a cabo sus campañas electorales. Existen tres tipos de campañas electorales (Norris en Pérez, 2014):

1. las campañas premodernas, que se caracterizan por una relación directa y personal entre candidatos y ciudadanos, llevadas a cabo a través de la prensa del partido. En este tipo de campañas prevalece una coordinación desde el núcleo central del partido, asesorado por expertos profesionales, quienes organizan las campañas junto a los políticos;

2. Por su parte, en las modernas hay una coordinación desde un núcleo central del partido que está asesorado por expertos profesionales quienes las organizan junto a los políticos. La televisión se convierte en el principal foro para los actos de campaña; y

3. las campañas posmodernas, donde los expertos, consultores y profesionales del marketing de la comunicación asumen un rol más importante y se convierten en actores que se sitúan al mismo nivel de relevancia estratégica que los políticos de carrera. En éstas, la televisión se convierte en el principal medio de difusión de los actos de campaña, frente a un debilitamiento de las lealtades partidistas. Aquí prevalece el uso más frecuente del marketing político como técnica de organización de la comunicación de la campaña electoral, con base en los recursos del marketing comercial, estudios de mercado y diseño de una imagen del candidato para la obtención de votos (Pérez, 2014).

El triunfo inesperado de Felipe Calderón en el proceso de elección de candidato presidencial del PAN ante Santiago Creel, refrescó el escenario político, y lo aprovechó para impulsar su campaña hacia la presidencia de la República (Erickson, 2005-2006).

En la actualidad, los gobiernos utilizan la estrategia persuasiva de la distracción como medio de control social con el propósito de “desviar la atención del público de los problemas importantes y de los cambios decididos por las élites políticas y económicas, mediante la técnica del diluvio de continuas distracciones y de informaciones insignificantes” (Chomsky en (Pérez, 2014)). Bajo esta perspectiva, los medios de comunicación no son un espejo de la realidad política sino sus intérpretes-traductores y su lógica implica una adecuación a las demandas del mercado en el que participan grupos económicos, actores sociales con poder, así como actores políticos legitimados para participar (Pérez, 2014).

La política, el derecho, la educación y los medios masivos de comunicación, son instituciones que plantean, transmiten, modifican y transforman la ética, la moral, las formas de relación entre individuos y de éstos con las instituciones. Lo que hace necesario un tipo de institución que dirija y gestione las relaciones entre los individuos. La violencia como tema implica un problema cultural (Kuschick, 2008).

6.1.10 Decisión

La política de redistribución es una estrategia de inversión en las asignaciones de gastos con rendimientos y riesgos electorales esperados.

La asignación de fondos a proyectos específicos en varios estados es una elección de inversión a diferentes activos electorales. Cada activo electoral se caracteriza por su riesgo de retorno electoral. El retorno electoral de cada activo se define como el número de votos esperados en función del valor del fondo del proyecto dentro de una jurisdicción política en particular. El riesgo mide la incertidumbre de la respuesta agregada que los votantes tendrán a la asignación de una transferencia financiera. Las unidades territoriales en que se realizan los gastos se caracterizan por sus perfiles de rentabilidad y riesgo electoral, de esta manera se determina la asignación del gasto público en los estados (Díaz, 2008).

El riesgo electoral va acompañado de altos o bajos “pagos” electorales, como en la teoría financiera se sugiere que los riesgos deben asumirse cuando impliquen un mayor retorno esperado. En la cobertura de riesgos, se diseña una cartera diversificada que incluya programas de menor rendimiento esperado, por lo que las inversiones de bajo riesgo deben ser incluidos. Se menciona esto por el supuesto de que los inversores políticos tienen una aversión al riesgo, y prefieren una cartera diversificada con menores riesgos que una de máximo rendimiento. Se critica que la asignación de programas tiene un mecanismo poco eficaz para combatir la pobreza y que los fondos son asignados discrecionalmente más por imperativos políticos que sociales. Si un programa tiene la intención de aliviar la pobreza, sus fondos deberían imputarse en una relación directa con la pobreza, pero el riesgo electoral también forma parte en las decisiones de asignación de PRONASOL que se apoya en una lógica simple, asigna fondos de mayor rentabilidad a estados de menor riesgo (Díaz, 2008).

Las cuestiones de corte estructural no son las únicas que pondera el elector en el momento de elegir candidato o partido. De ahí que los factores coyunturales también adquieran una máxima importancia en el momento de decidir. De hecho, en las elecciones de 2006 este último tipo de elementos se constituyeron como una de las razones fundamentales en la resolución de los electores, sobre todo debido a la disyuntiva que se presentaba a los ciudadanos entre votar por la continuidad de un gobierno, que si bien no había significado

grandes beneficios, también es cierto que para algunos grupos, entre ellos las clases medias, no implicó el pago de costos altos, pues, aunque la situación económica del país no mostró grandes cambios, la inflación sí pudo mantenerse en niveles aceptables; si bien la economía no creció, tampoco hubo devaluaciones; y votar por el cambio, pues sufragar por López Obrador implicaba mucha incertidumbre, la falta de confianza que las clases medias no podían llenar y que la campaña logró confirmar. Por lo tanto, se puede afirmar que la dimensión coyuntural rebasó en influencia a los aspectos estructurales en las elecciones de 2006. La personalidad y la característica de los candidatos fueron elementos de peso en el proceso electoral. Entonces, la toma de decisiones de los electores estuvo influenciada por cuestiones de índole estructural y de carácter coyuntural y que, en algunas situaciones, una de las dos dimensiones pesó más que la otra, como de hecho sucedió en la elección de 2006, en la cual fueron los aspectos coyunturales los que determinaron, en un primer momento, que las preferencias se dirigieran antes a un candidato y después a otro (Kuschick, 2006) .

El TEPJF es un tribunal especializado que puede revocar las decisiones de los institutos electorales, incluyendo sus conteos de votos. Resuelve demandas en elecciones federales, actúa como corte de apelaciones en las elecciones municipales, estatales y federales. Sus magistrados son designados por el Senado, con mayoría de dos tercios, para un periodo no renovable de diez años. Los magistrados que intervinieron en el proceso de 2006 fueron designados en 1996, y habían ganado prestigio solucionado demandas con imparcialidad, antes de que las elecciones de 2006 fuesen señaladas como fraudulentas por López Obrador (Emmerich, 2007). El 5 de septiembre de 2006, el TEPJF emitió su decisión final. Después de evaluar las quejas registradas por la CBT y otros partidos, el TEPJF anuló muchas casillas, pero confirmó la victoria de Calderón, aunque por margen menor que el IFE: 233 mil 831 votos o el 0.58%. También criticó al Presidente Fox y a organizaciones privadas por haber interferido ilegalmente en las campañas electorales, y tanto al PAN como al PRD por haber recurrido a propaganda negativa. Sin embargo, el TEPJF no tomó acción a estos respectos, considerando que no era posible precisar si tales interferencias y clase de propaganda habían afectado substancialmente el resultado final de la elección. En abril de 2006, López Obrador tomó voluntariamente la decisión de no participar en el primero de dos debates televisados entre los candidatos presidenciales, decisión que afectó negativamente su posición de puntero. López Obrador sí participó en

el segundo debate, en el cual acusó a Calderón de nepotismo. Las campañas negativas alcanzaron entonces su clímax: “corrupto” (contra Calderón) y “mentiroso” (contra López Obrador) estuvieron entre los términos más suaves usados en esas semanas (Emmerich, 2007).

El cómputo oficial en los consejos distritales del IFE comenzó el miércoles 5 y concluyó el jueves 6. Los seguidores de López Obrador se manifestaron frente a los edificios en que se realizaba el cómputo, mientras que los representantes de la CBT en los 300 consejos distritales insistían en recomtar de nuevo todas las boletas. Sin embargo, la línea del IFE fue hacerlo solamente por causas especificadas en la ley, y por lo tanto solamente las boletas de 2 mil 864 casillas fueron recontadas. Después de comenzar con una ventaja bastante sustancial para López Obrador, el cómputo finalmente dio la victoria a Calderón por 243 mil 934 votos o 0.58% (margen menor que el PREP). Calderón ganó incluso – por un margen más pequeño– en las casillas recontadas. La CBT denunció nuevamente al IFE por cometer un “fraude cibernético”. Por su lado, el PAN explicó que la inicial ventaja de López Obrador, se había debido a la estrategia seguida por los representantes de la CBT en los consejos distritales del IFE, de obstruir el cómputo en los distritos ganados por Calderón. Al concluir el cómputo, el Consejero Presidente del IFE difundió un mensaje anunciando que Calderón había sido el candidato más votado; consiguientemente, fue denunciado como un “sirviente del PAN” por el PRD, dado que corresponde al TEPJF, y no al IFE, declarar en última instancia al ganador de la elección presidencial (Emmerich, 2007).

6.1.11 Información

Basado en la teoría financiera, se establece que una medida del riesgo electoral puede ser sistemática y no sistemática. El riesgo sistemático es independiente de las tendencias electorales nacionales y de los factores de ruido, dado que es inútil como un criterio de asignación de recursos, se resume como toda la información que un político requiere para diseñar una cartera con la combinación adecuada de riesgos y para asignar sus recursos electorales. Sin embargo, la asignación real de fondos es una consecuencia de las demandas de diversos grupos de la maquinaria electoral, de las prioridades del Congreso,

así como de las consideraciones presupuestarias y prácticas burocráticas. La complejidad de las estrategias electorales y las decisiones presupuestarias es enorme. Lo cierto es que el PRI utilizó los gastos PRONASOL para recompensar el apoyo de los seguidores más fieles, sin riesgo, incluidos los votantes más pobres ubicados en el Sur, defendió su hegemonía electoral, amenazada por primera vez en las elecciones críticas de 1988. El riesgo no sistémico, aunque se observa en las tendencias electorales en aquellas donde la asignación de cartera fue ineficiente, no depende de esta. Requiere del análisis complejo (Díaz, 2008).

¿Influenciaron a los votantes los discursos del presidente Fox o las campañas negativas contra López Obrador, en un país donde es ilegal la intromisión en asuntos electorales del titular de la autoridad ejecutiva y de actores no partidistas? Según el TEPJF, sí, aunque el impacto de esta influencia no es cuantificable. Los discursos de quienes ocupan puestos públicos y las campañas negativas son bastante habituales (aunque no deseables) en muchas democracias del mundo. Después de todo, en una democracia se supone que la mayoría de los ciudadanos, después de evaluar la información disponible, son capaces de emitir su voto de acuerdo con sus propias ideas e intereses. No obstante, no hay duda de que el proceso electoral de 2006 puso bajo presión la credibilidad del sistema político-electoral de México. Sus instituciones políticas fueron diseñadas hace décadas, cuando sólo un partido gobernaba. Bajo sus actuales condiciones de pluralidad política, México debería adoptar instituciones propias de una democracia consensual en vez de las actuales, que siguen más la línea de una democracia mayoritaria (Emmerich, 2007).

6.1.12 Democracia

Aunque la democracia mexicana se ha liberado de su pasado autoritario, se encuentra vacilante en su búsqueda para convertirse en una nación moderna. El país pasó de un sistema de "dictadura perfecta" a un nuevo sistema multipartidista de "parálisis política". Pasó de los ciclos de crisis económica que llevó a la quiebra generaciones anteriores a escenarios de estabilidad financiera erosionada constantemente por los cambios en la economía mundial que han menguado el número relativo de empleos necesario, aunque

la inversión haya mejorado los niveles y esperanza de vida, México no ha podido crecer lo suficiente como para pagar por sus deberes (Erickson, 2005-2006).

El estado se pone al servicio del mercado, y trata de dismantelar ciertas funciones públicas y sociales que antes tenía. La política del gobierno foxista era eficientar al estado incorporando criterios y prácticas empresariales, subordinando el interés público al criterio de rentabilidad empresarial, volviéndose así en un regulador de la actuación de las empresas, no de las contradicciones de la sociedad en su conjunto, y haciendo más nítido el interés de clase y el poder económico ejercido por una coalición hegemónica dominante. Proyecto que continuaría con el Presidente Felipe Calderón. En los últimos años, la mayor parte de los países se han cobijado en el argumento de la democracia, y todos sus avances (sufragio universal, elecciones libres y regulares, libertad de expresión) han hecho creer que el estado es un ente neutro, por encima de las contradicciones de clase, cuyo objetivo es regular las diferencias entre los agentes de la sociedad y buscar el bien común. En realidad, esta es la forma en que se mistifica y se presenta ante la sociedad, haciendo creer que todos los grupos activos y legítimos de la población pueden hacerse oír en los momentos de decisión. Aunque el estado no es solo instrumento de represión, pues en él confluyen luchas, contradicciones, acuerdos y consensos, en México el poder real es ejercido por una fracción (coalición) hegemónica dominante, quien es la que marca predominantemente el rumbo y el destino del país, sobre todo en lo económico. Sin que ello implique estar exento de presiones de los grupos subalternos y un “poder” asumido parcialmente (formal) por las clases dominadas. En un régimen democrático, la regla principal es la de las mayorías, y las decisiones colectivas son obligatorias para todos. Se privilegia el papel de las elecciones y la actividad ciudadana, quienes tienen la tarea de pensar y construir el “buen gobierno” y el “bien común” si obtienen la mayoría de los votos y se garantiza el estado de derecho, incluyendo la protección de las minorías. La soberanía del pueblo se “legitima” a través de autoridades, cuyo representante es el parlamento o los tribunales electorales, que permite la división de poderes. Los valores de la democracia son: la igualdad, la libertad, la justicia, la tolerancia, la fraternidad y la no violencia. La lógica de la democracia insiste en la participación y la igualdad, en la dialéctica de la pluralidad, así como en la formación de acuerdos consensuales para definir las orientaciones de la sociedad, resolver controversias de puntos de vista e intereses y proteger las soberanías nacionales (Ibarra en Rea, 2007).

El slogan “un peligro para México” impactó sobre la mente de muchos mexicanos, que sumado al rumor de que “iban a perder sus casas o negocios” o “tener un gobierno similar al de Cuba”, cambiaron su voto el 2 de julio. Todo lo anterior se dio ante los ojos del IFE sin que hiciera nada, aun cuando la ley prohíbe la participación empresarial en los asuntos electorales de México; las instituciones religiosas también desarrollaron una fervorosa labor a favor del candidato panista, sin que tampoco se dieran impedimentos legales (Rea, 2007).

Pareciera que el IFE ahora, gasta más en spots que en el proceso mismo de las elecciones para legitimarse y para argumentar “un proceso limpio y transparente”, en el que “participan todos los mexicanos”. Paradójicamente, el partido político que difundió toda una guerra de odio, miedo y calumnias, llamaba a “la unidad” y a “conjuntar esfuerzos para crear un México con armonía”; los medios masivos de comunicación difundieron permanentemente la “terca” actividad de resistencia civil del Partido de la Revolución Democrática, no escondieron su fobia a López Obrador, llamándolo “demagogo”, “naco”, “autoritario”, “terco”, “loco”, “violento”, “ignorante”, entre otros calificativos; y más que difundir una información veraz y objetiva, se dedicaron a verter opiniones cargadas de desprestigios y mofa del excandidato de la Coalición por el Bien de Todos. Los atropellos a la incipiente democracia mexicana vinieron del partido en el poder, de la jerarquía eclesiástica y de la cúpula empresarial que unieron sus esfuerzos a través del poder mediático, provocando la reacción de un gran movimiento de resistencia civil ciudadana (Rea, 2007).

La participación sustancial en la toma de decisiones del electorado, se ve influido por los medios de comunicación principalmente el radio y la televisión, de tal forma que son corresponsables de la formación de opinión pública e incluso sobre las posibles acciones violentas, inclusive en algunos casos estos medios ejercieron total influencia en su accionar y en su toma de decisiones.

Así, el problema es saber qué tanto influye y qué cosas influyen en la toma de decisión de los individuos, es clara la idea de que las instituciones como la familia, la escuela, así como los intereses, deseos y percepciones, ideas y conceptos que se tienen del mundo y las posibilidades de alcanzar los anhelos, son algunos de los elementos que participan en la toma de decisión. Hoy se sabe que los medios son muy hábiles para informar, para dar

conocimientos, para transmitir aquello que gusta escuchar, es decir lo que va de acuerdo con las ideas y tradiciones. Sin embargo, los medios suelen ser ineficaces al momento de intentar cambiar conductas y las actitudes de sus audiencias (Kuschick, 2008).

El problema de la violencia puede ser tratado desde múltiples y de diversas vertientes, sin embargo, se podría decir que la violencia se encuentra relacionada con la posibilidad de intentar incidir en decisión de alguien mediante alguna forma de presión, por lo tanto, violentar se encuentra relacionado con la idea de violar, por lo regular, la violación implica la posibilidad de imponerse sobre otro sujeto contra su voluntad, por tanto, la violencia se encuentra relacionada con el uso del poder, en la famosa definición de poder y de estado realizada por Weber, se encuentra relacionado al monopolio del uso de la fuerza. El estado es el único ente que tiene derecho o potestad para el uso de la violencia, por tanto, en las sociedades modernas a diferencia de las sociedades anteriores, el control de la violencia se encuentra en las instituciones gubernamentales, mientras que en las sociedades antiguas estaba directamente ligada a la religión y al ámbito de la familia y de la consanguinidad, pues gran parte del aparato de control, dirección y coacción de los sujetos, se centraba en los grupos familiares y el uso de la violencia era un atributo del jefe, del padre, cuando su grupo era amenazado por sus vecinos o cuando alguno de los miembros del grupo actuaba más allá de sus funciones o de su rol (Kuschick, 2008).

6.2 COYUNTURA 2000

El proceso electoral federal de 2000 se centró en los siguientes factores coyunturales, que le favorecieron el calificativo de “ejemplar” (Figura No. 2): En una primera condición de coyuntura, se encuentra que la decisión de “ciudadanizar” a la institucionalidad electoral potencializó la confianza de todos los actores (sociedad, ciudadanía, líderes de opinión, líderes políticos, sociales y económicos) en el proceso comicial como valor fundamental para que el país transitara hacia una democracia verdadera. Una segunda condición coyuntural, es que el resultado del proceso trajo la alternancia en el poder ejecutivo por primera ocasión como primera era tener un proceso electoral transparente, al menos en la percepción general, esta condición hizo sinergia con el perfil ciudadano del consejo de la institucionalidad electoral; la alternancia y, sobre todo, la diferencia significativa entre el

ganador y el segundo lugar, fomentaron la percepción general de que en México se tenía una democracia real. Una tercera condición de coyuntura, era la consolidación de la regulación aprobada ya en los comicios federales previos que, por primera vez, arrojaban que la representación mayoritaria del poder legislativo, ya no sería del partido que tradicional, el PRI ya no sería más, el partido de mayoría a nivel legislativo federal. Una cuarta condición de coyuntura, el liderazgo político del presidente de la República Mexicana para aceptar que los resultados finales favorecían a un candidato diferente al partido político que él representaba.

Debe incluirse en la explicación de este desenlace condiciones más coyunturales, específicas del proceso electoral del año 2000, pues nada cancelaba en esa ocasión la posibilidad de que el PRI, una vez más pudiera volver a ganar a sus opositores. El terreno de la competitividad en lo fundamental estaba preparado, a partir de la reforma electoral de 1996 (culminación esencialmente democrática de una larga serie de reformas previas que no habían terminado por cruzar el umbral de la competitividad). El resultado de 1997, en el que el PRI perdió por unos cuantos puntos porcentuales la mayoría absoluta de la Cámara baja, demostró que en efecto el gobierno y su partido habían perdido la capacidad para revertir un veredicto electoral que fuera desfavorable, así como la disposición del presidente Zedillo a aceptar los triunfos de la oposición ahí donde los hubiera. En términos estrictos, se daba con ello un paso más firme a la competitividad electoral. La reforma eliminaba la garantía histórica de una nueva victoria priísta, pero no implicaba por fuerza su derrota. Ello dependería de los movimientos concretos y eficacia electoral tanto del PRI como de sus opositores. Desde luego, son muchas las variables que podrían incluirse en un análisis detallado para comprender cabalmente el proceso electoral del año 2000 (Crespo, 2000).

Entre otras variables que explican la coyuntura del proceso electoral en 2000 son: el agotamiento en el poder de la hegemonía partidista; el ariete electoral que representaba la izquierda histórica de las elecciones de 1988, como una verdadera oposición democrática; el auge de encuestas como un mecanismo confiable de medición de la intencionalidad del voto y de referencia para dimensionar la afinidad ciudadana hacia las propuestas de fórmulas políticas; el proceso electoral basado en las reformas democráticas, que tuvieron como inercia la primicia de resultados de 1997 en DF para elegir al primer Jefe de Gobierno elegido por democracia y la nueva distribución de

curules legislativas; la sucesión adelantada y “carismática” del candidato Vicente Fox; la escisión de precandidatos del PRI y la coalición opositora que promovieron el voto útil durante el proceso electoral. Es pertinente insistir que las elecciones de 2000 están enmarcadas por el resultado (“terso” cambio de régimen), que se explican, por el resultado (diferencia significativa entre el primer y segundo lugar, el resultado que rompió su tradicional expectativa), el comportamiento de la ciudadanía, los valores desplegados relativos a la democracia, el liderazgo político del Presidente que se superó la reacción de los líderes de partido en el poder, y la incipiente regulación que buscó una competencia más equitativa.

La coyuntura de la ciudadanización de la institucionalidad electoral con la alternancia de poder ejecutivo en el 2000, ciudadanizar las instituciones fue la esperanza de México, significaba transitar de programas paliativos a programas auténticos de integración social. Hubo una sensación de victoria ciudadana, hubo un crecimiento en la valoración del voto y de la capacidad ciudadana (Alonso, 2000). La votación diferenciada, derivó en la segmentación del voto a nivel local y federal, ejecutivo y legislativo, que permitió, que, aunada al resultado sorpresivo y la aparente eficacia del voto útil, una propensión a pensar en el nivel de crítica ciudadana que favoreció la aparición de una participación ciudadana disruptiva (Espinoza & Coutigno, 2002). El nivel de anomalías en la elección de 2000 (considerada como la más democrática de la historia de México), fue de una magnitud de errores de captación equivalente a 1.26% de votos por casilla en 2000. La diferencia en el margen de victoria (más de 6 %) amortiguó el descarrilamiento de la confianza y certeza de quien ganó en realidad, sobre todo por la inesperada transición en el poder. Entonces, empezaba a observarse los frutos del largo camino de concienciación democrática de la ciudadanía, con la que se socavaba la legitimidad revolucionaria del régimen y se una nueva legitimación democrática (Crespo, 2000).

El resultado del proceso electoral presidencial de 2000 arrojó una participación ciudadana diferenciada (Espinoza & Coutigno, 2002) que permitió la alternancia, a pesar de actos fraudulentos (Alonso, 2000), ya que finalmente, el PRI perdió por primera vez en su historia la presidencia de la República y la mayoría absoluta en el senado que marcó el fin definitivo del sistema de partido hegemónico y el principio de un régimen democrático, aunque el cambio profundo estaba por realizarse y consolidarse. La sorpresa estuvo no sólo en que el candidato opositor ganara, sino sobre todo en el margen con que

lo hizo, lo que facilitó que tanto el presidente Ernesto Zedillo como el candidato priísta Francisco Labastida lo aceptaran sin cuestionarlo (Crespo, 2000). El presidente Zedillo cuidó, independientemente del resultado electoral, su proyecto de gobierno, la estabilidad política y económica del país y su imagen histórica. En lo relativo a la regulación, la reforma electoral federal de 1996, cuyo principal objetivo fue terminar con el proceso de ciudadanización de los órganos electorales (significó la salida formal del secretario de gobernación como presidente del consejo General del Instituto Federal Electoral), se alentó una mayor competitividad de los partidos políticos, aún con las limitantes de ley. (Padilla Macayo, 2007). México avanzó significativamente en lo relativo a la normatividad que le permitió transitar a una alternancia pacífica a nivel presidencial, sin recurrir a la violencia o con graves a la estabilidad, aunque el proceso no estuvo exento de desafíos y tropiezos, casi inevitables en todo proceso de democratización (Crespo, 2012), que fueron superados, insisto, gracias al resultado.

En México conceder suele ser visto como claudicación de principios, traición a los seguidores, suicidio político o incluso como una posición antidemocrática. Cuenta desde luego la personalidad de los candidatos, pero más importantes son los incentivos creados históricamente para aceptar o desconocer una derrota. De ahí que los incentivos para conceder sean muy fuertes en ese país. El problema principal con la democracia mexicana no es que algunos actores políticos no “acepten su derrota”, sino que demasiados aceptan la impunidad y la complicidad como algo normal y cotidiano. La debilidad más importante de la cultura política del país no es la supuesta ausencia de una “cultura de la legalidad”, sino una obediencia y respeto exagerados a los dictados de la autoridad. En esta cultura tan arraigada, se basó el Vicente Fox, que no era bien visto por la dirigencia de su partido, para tomar la decisión de lanzar una muy temprana ‘precampaña’, como la mejor vía para conquistar la candidatura dentro de su partido. Los alcances de esta acción muestran que el bipartidismo de facto también se dio durante la campaña presidencial del 2000, cuando uno de los candidatos opositores, Vicente Fox, se acercó lo suficiente al PRI como para proyectar la posibilidad real de derrotarlo, lo cual fue decisivo dado que la oposición contendió dividida, al grado que el Presidente Zedillo aceptó la victoria ciudadana como una democracia madura, con instituciones sólidas y confiables, y especialmente con una ciudadanía de gran conciencia y responsabilidad cívicas, datos que refiere Crespo (2000).

El proceso de elección federal para presidente de la república mexicana dejó algunas enseñanzas importantes: El país iniciaba el camino democrático que sinuosamente había iniciado desde hace ya bastante tiempo, un factor clave había sido la ciudadanización del IFE. La confianza en este contexto era inmensa, porque se establecían mecanismos que hacían transparente todo el proceso electoral. La dinámica ciudadana era sinérgica con la culturización ciudadana de la sociedad, que al lograrlo se alcanzaba un contrapeso real importante con las fuerzas política existentes y obligaba a estas a respetar y hacer respetar las reglas del juego. Iniciaba, entonces, un equilibrio dinámico entre liderazgos ciudadanos y liderazgos políticos que se esperaba que estuvieran a la altura de las demandas democráticas que el país iba a requerir.

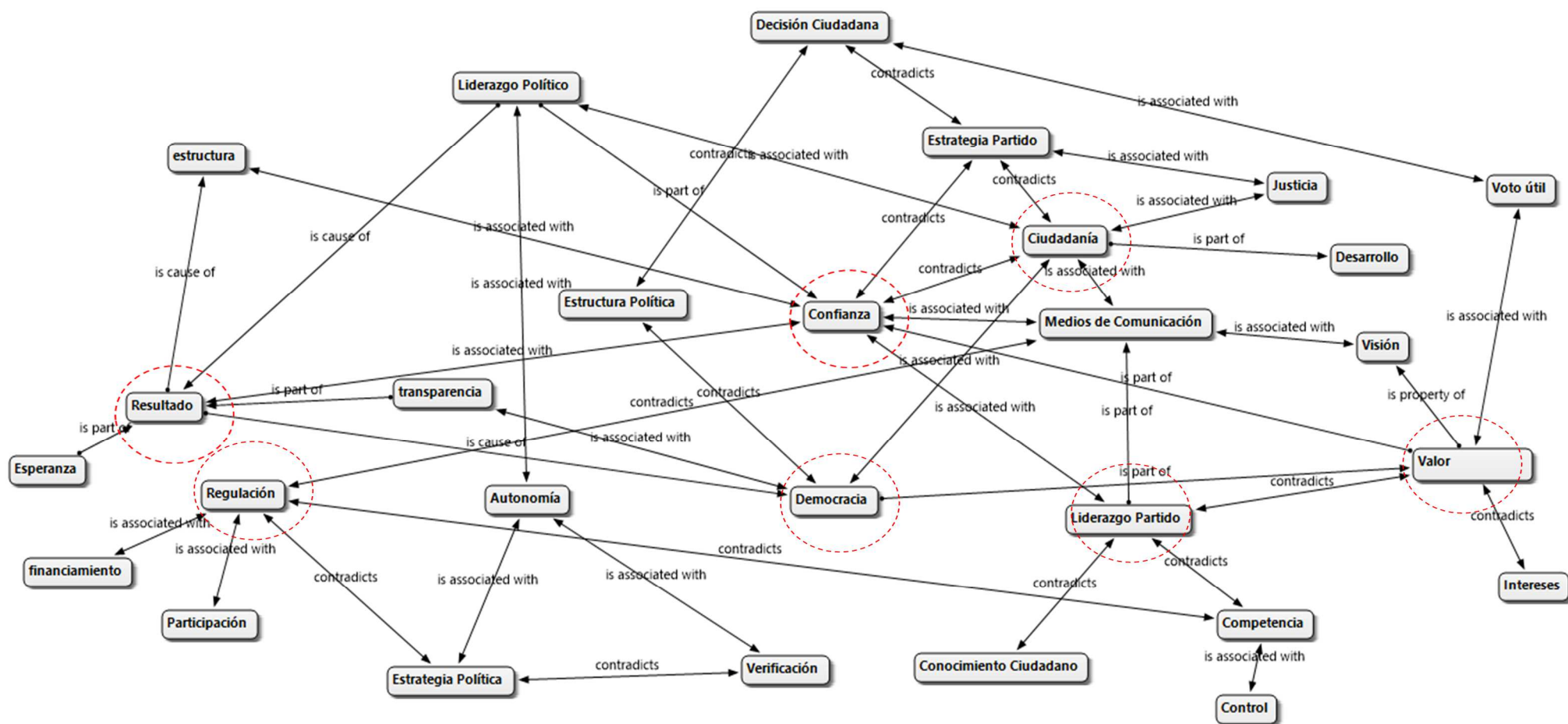


Figura 2. Red semántica de elementos críticos en el proceso electoral federal de 2000

6.3 COYUNTURA 2006

En cambio durante el proceso electoral del 2006, los factores coyunturales que llevaron al proceso electoral a una realidad de desconfianza fueron (Figura No. 3): La clara participación del jefe del ejecutivo en favor del candidato de su partido, inclusive haciendo la guerra sucia al candidato rival directo; la estrategia de confrontación que los dos principales candidatos ejercieron y que acrecentó la polarización social; la diferencia marginal del resultado que no pudo amortiguar el número de fallas reportadas en el proceso electoral; todos estos factores hicieron sinergia para que la credibilidad y confianza de la ciudadanía continuara a la baja. La polarización social fue base para acrecentar la desconfianza en cualquiera de los actores importantes de un proceso electoral (medios de comunicación, empresarios, iglesia), un movimiento que alguno de estos hiciera durante el proceso era sujeto de escrutinio y alimento de duda. Con la acción y reacción de campañas negativas, fueron rotas las principales banderas axiológicas de la institucionalidad electoral (equidad, transparencia, certeza, confianza).

Las campañas presidenciales fueron largas, costosas, predominantemente negativas, y ásperamente polarizadas. Calderón y el PAN propusieron un programa para crear empleos, mejorar la seguridad pública y modernizar la economía. En el lado negativo, el PAN difundió anuncios que califican a López Obrador como “un peligro para México”. El presidente Fox, por su parte, contribuyó indirectamente a la campaña del PAN dando numerosos discursos que advertían contra “el populismo”, “la demagogia”, y las “promesas imposibles”, que fácilmente podrían ser interpretados como llamados a no votar por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). López Obrador y la CBT construyeron su campaña sobre el lema “Para el bien de todos, primero los pobres”, prometiendo un cambio radical de las políticas económicas neo-liberales puestas en práctica en el país desde los años ochenta. En el lado negativo, emitieron anuncios que acusaban sin sustento a Calderón de haber firmado una ley impopular años atrás, y otros que afirmaban que PAN y PRI eran ambos la misma cosa: neoliberalismo. En un cierto momento, López Obrador exigió al popular presidente Fox que se callase, con las palabras “¡cállate, chachalaca!” frase que fue usada por sus contrincantes para reforzar la imagen de ser “un peligro para México” (Emmerich, 2007).

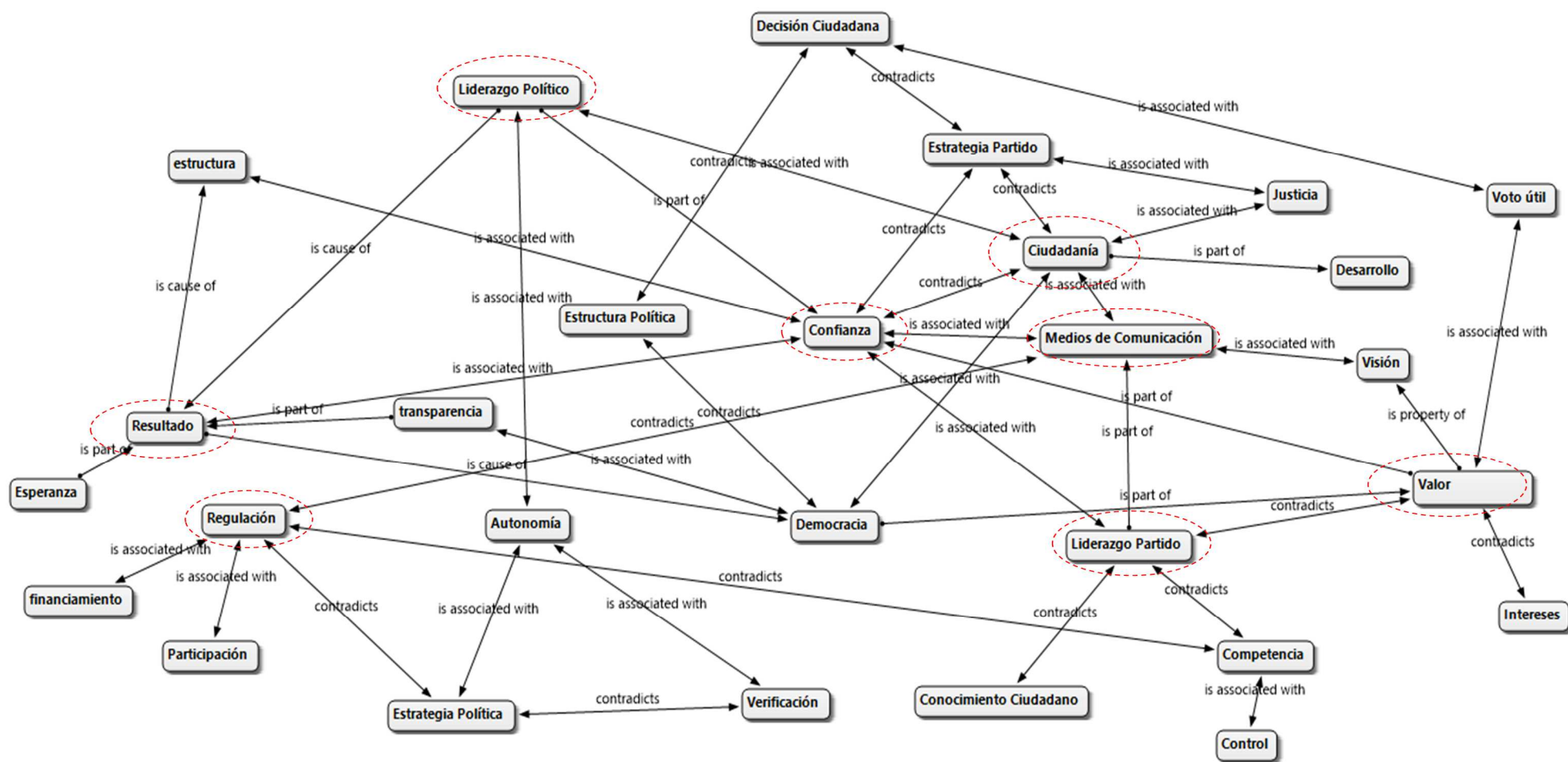
En una elección sumamente cerrada, para que el veredicto final quede libre de toda duda (al menos a los ojos de la mayoría ciudadana) debe ser impecable, impoluta de toda irregularidad, inequidad o errores de escrutinio y cómputo, lo que no ocurre ni en las democracias más desarrolladas. De hecho, tampoco fue muy distinto el nivel de anomalías en la elección de 2000, considerada como la más democrática de la historia de México. La magnitud de errores de captación fue de 1.26% de votos por casilla en 2000, y 1.35% en 2006. La diferencia pues, en el margen de victoria, de más de 6 % en 2000 y de casi .6% en 2006. Esas inconsistencias y errores, tanto en el 2000 como en el 2006, no fueron producto de un magno operativo para torcer la voluntad ciudadana, o al menos no se puede concluir a partir de la distribución de esas anomalías. Tales inconsistencias fueron suficientes en 2006 (a diferencia de lo ocurrido seis años antes) para arrojar dudas razonables sobre quién ganó en realidad. Precisamente por ello, las autoridades electorales pudieron y debieron haber puesto todo su empeño en hacer lo más transparente y exhaustivo posible el proceso de escrutinio y cómputo de los votos (Crespo, 2012). Las consecuencias de esta coyuntura orillaron al instituto a generar una regulación de mayor control en contra de la propia dinámica de la complejidad de los procesos electorales.

El Tribunal no debía, en efecto, respaldar en los hechos ni la estrategia del PAN ni la del PRD, sino hacer lo que la ley le facultaba para buscar la máxima certidumbre posible. Al quedar más del 80% de actas inconsistentes sin revisar por ninguna autoridad, el PAN obtuvo un triunfo estratégico. Pero, evidentemente, eso dejó sin despejar la incógnita sobre cuántas inconsistencias aritméticas que no pudieran ser justificadas ni depuradas (votos irregulares) quedaron en las actas, y si su número sería tal que opacara la certeza del resultado. De acuerdo a la lógica que rige la normatividad electoral, si el número de votos irregulares no justificables iguala o supera la cantidad de sufragios con que el primer lugar aventaja al segundo, no es posible saber cuál fue la voluntad del electorado. Así, una tesis de jurisprudencia señala que: No es suficiente la existencia de algún error en el cómputo de los votos para anular la votación recibida en la casilla impugnada, sino que es indispensable que aquél sea grave, al grado de que sea determinante en el resultado que se obtenga, debiéndose comprobar por tanto, que la irregularidad revele una diferencia numérica igual o mayor en los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primero y segundo lugares en la votación respectiva (Crespo, 2012).

En México se ha ido consolidando una nueva hegemonía en el bloque de poder dominante, encabezado por la clase empresarial, la cual puso a prueba su poder económico, político e ideológico, en el proceso electoral del 2 de julio del 2006. Encontró como aliados a la jerarquía eclesiástica y a los medios masivos de comunicación, que, junto al rumor, y a la mistificación que realizan del Estado, diseñaron toda una estrategia mediática de gran envergadura, que permitió el triunfo del candidato del Partido oficial del momento (Rea, 2007). El uso indiscriminado de las encuestas de opinión y la propaganda masiva en los medios de comunicación, que más que brindar información al elector, le generó confusión y desánimo, poniendo de manifiesto que las bases de los partidos políticos, no tienen una opinión que vaya más allá del voto interno, quedando al servicio de las decisiones de sus líderes o candidatos. La responsabilidad de los medios en las conductas violentas del proceso electoral fue mayor, sin negar la posibilidad de que ciertos mensajes que coincidieron con la percepción de los ciudadanos resultó estimulantes para la polarización social y exitoso para los fines del candidato ganador y del jefe ejecutivo, por lo que las conductas ciudadanas tomaron el destino y la dirección que los mensajeros buscaban obtener, la propagación del miedo (Kuschick, 2008).

De esta manera, la violencia o las campañas negativas no son un fruto aleatorio o azaroso, sino que existe una coincidencia en lo que la campaña propone y lo que cierta parte de la audiencia piensa, pues, en el caso de la campaña negativa, que se llevó a cabo en las últimas elecciones, es claro que existía y existe un temor de ciertos grupos y clases en México, respecto a la posibilidad de que López Obrador, si fuera electo, reprodujera ciertas conductas que lo pudieran identificar con Hugo Chávez, el hecho de que los medios en México insistieron en propalar una imagen negativa de Chávez, como un dictador, un autoritario, situaciones que también han coincidido en el tratamiento de López Obrador, este conjunto de situaciones y de coincidencias, y las propias acciones del candidato perredista en el proceso electoral, hicieron posible que la campaña negativa tuviera eco y que finalmente lograra el éxito y el impacto que se vio en el proceso electoral del 2006 (Kuschick, 2008).

Figura 3. Red semántica de elementos críticos en el proceso electoral federal de 2006



Fuente: elaboración propia.

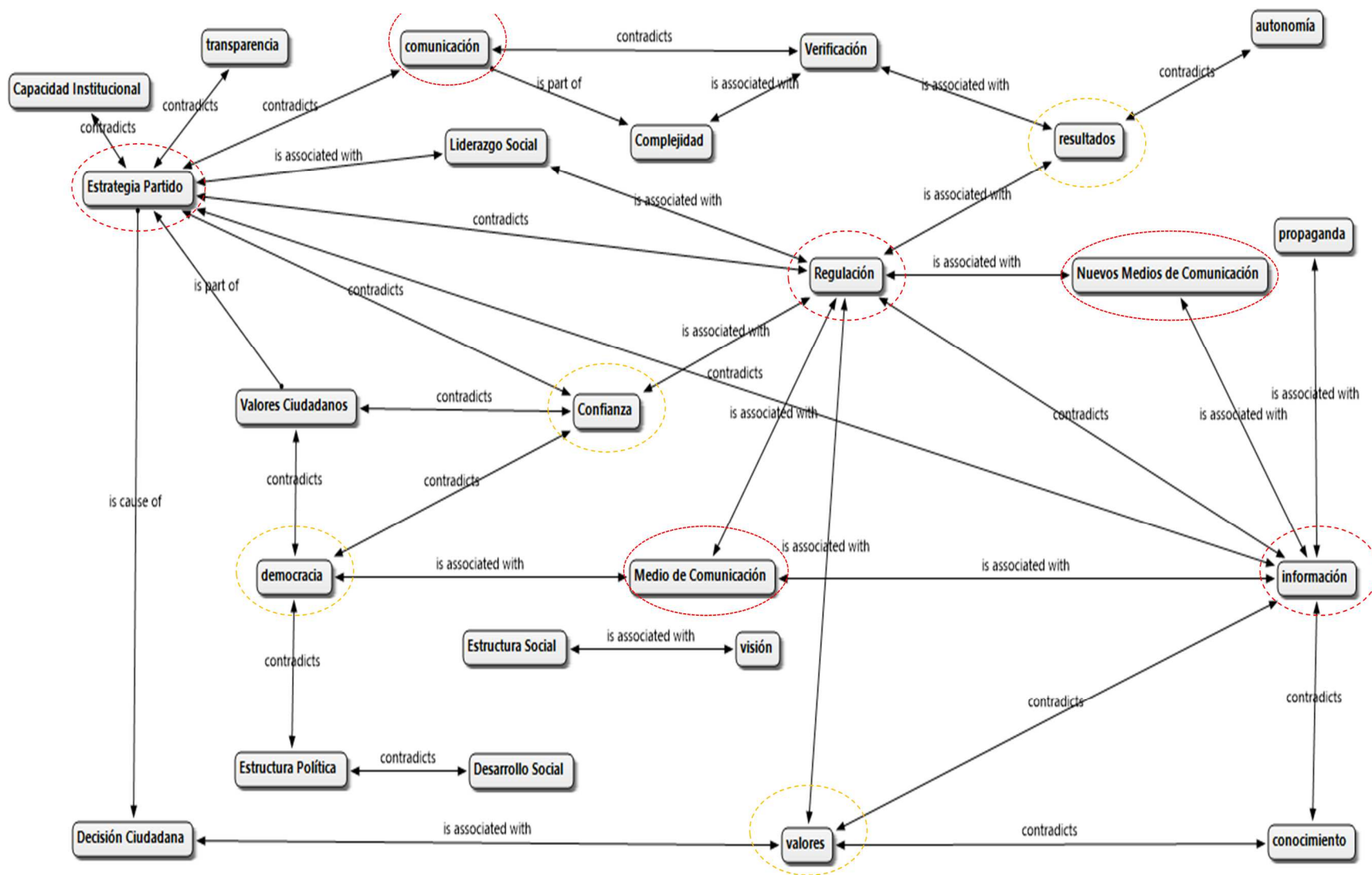
6.4 COYUNTURA 2012

El proceso electoral de 2012, se caracterizó principalmente por los siguientes factores coyunturales (Figura No. 4): Una estrategia de campaña caracterizada por ganar espacios en los medios masivos de comunicación para presentar promocionales como información (encuestas); Una consistente violación a la normatividad establecida que rebasó a la estructura de la institucionalidad electoral (compra de votos o “acarreos” en zonas de alta inseguridad, diseño de promocionales fuera de los tiempos predefinidos, por ejemplo el Partido Verde); La percepción arraigada de desconfianza en la que nadie estaba dispuesto a accionar en favor de la democracia, una secuela de la polarización social que vivió el país durante todo el periodo de gobierno de Felipe Calderón; los resultados indicaron una marcada diferencia entre el ganador y el segundo lugar, suficientes como para atenuar los errores y anomalías durante el proceso electoral federal, el problema, en todo caso, derivó de la diferencia reveladora que indicaron los resultados de prácticamente todas las encuestas principales en los medios masivos de comunicación con los resultados del proceso electoral, situación que al menos, supuso la confirmación del primer factor mencionado en este párrafo.

Uno de los factores de mayor influencia en el proceso electoral de 2012 fue el nivel de participación femenina en el proceso electoral no favoreció a la candidatura de López Obrador, aun cuando muchos analistas han establecido que las mujeres son más conservadoras que los hombres, ellas son más propensas a elegir por la igualdad, progreso, respeto y legalidad contenidas en las propuestas de gobierno de cada uno de los candidatos. A diferencia del 2006, cuando López Obrador recibió más apoyo de mexicanos de bajos ingresos y Calderón capturó a los votantes de altos ingresos; en el 2012, López Obrador se ganó el apoyo de dos terceras partes del sector económico de mayores ingresos, mientras que su oponente Peña Nieto ganó con más fuerza en las categorías de ingresos bajos y medios. Esta diferencia importante en las preferencias electorales sugiere que muchos de los votantes más ricos estaban dispuestos a elegir a un candidato con mayor capacidad de realizar el cambio de política y procesos de gobierno basada, principalmente en su integridad percibida. En este contexto, se puede decir que la ciudadana retomó el concepto de voto útil, como ocurrió en el 2000 (Ai Camp, 2013).

La ciudadanía, se perfila como un componente más dinámico, mejor enterado y más participativo de la institucionalidad electoral.

Figura 4. Red semántica de elementos críticos en el proceso electoral federal de 2012



Fuente: elaboración propia.

6.5 DINÁMICA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL DE MÉXICO 2000-2012

Son múltiples las miradas que se tienen en los procesos complejos, como lo es una elección presidencial; los planteamientos son diversos, al igual que las tradiciones y los debates en los que cada autor ubicó su investigación. La especificidad da los matices necesarios para presentar un mosaico de problemas y enfoques sobre lo electoral. A pesar de la diversidad, se espera encontrar semejanzas y con ello sus diferencias que permitan describir y, en el mejor de los casos, explicar la dinámica de los procesos electorales federales para presidente de la república mexicana. Factores como el encanto, la calidad de la democracia o de los perfiles que vulneran o fortalecen la credibilidad y confianza democrática son necesarios identificarlos y definirlos para poder proponer algunas acciones estratégicas que favorezcan el progreso de la institucionalidad electoral. La apuesta por nuevas reglas del juego no resuelve por completo el tema, pero al menos puede acotar de mejor forma el comportamiento de los actores (Aziz, 2006).

En los tres procesos electorales de presidente de México analizados (2000, 2006 y 2012), la confianza, la regulación, la campaña, los valores y el resultado son factores que se manifestaron consistentemente en el sistema de gobernanza, aun cuando sus comportamientos fueran inestables porque en alguno de los procesos pudo ser favorable y en otro pernicioso para el dimensionamiento de su credibilidad. En el mismo tenor, hubo otros elementos del sistema de gobernanza que fueron críticos en uno o dos de los tres procesos de elección federal; así, la democracia se hizo presente como elemento clave en los procesos de 2000 y 2012, la ciudadanía en 2000 y 2006, el liderazgo político en 2006, los medios de comunicación en 2006 y 2012 y la información en 2012 (Figura No. 5).

La confiabilidad al Consejo General del IFE es alta y muy alta, en tanto que la Junta Directiva sólo merece una confiabilidad entre media y alta, con excepción del PRD que sólo le otorga una confiabilidad baja. Las juntas locales y distritales, por su parte, son calificadas con un grado de confiabilidad que va de muy alta (solamente Presencia Ciudadana Mexicana le otorgó el puntaje más alto) a muy baja, con predominio de la media” (Instituto Federal Electoral, 1999).

El sistema de gobernanza electoral federal de 2000 fue calificado como ejemplar gracias a la credibilidad y confianza que de suyo originó. Básicamente, esta confianza se debió al perfil ciudadano de la nueva institucionalidad electoral y al resultado. Hemos discutido ampliamente estas dos condiciones que determinaron la coyuntura del 2000, era la primera elección de presidente que se realizaba en esta nueva estructura ciudadana del IFE que fue concatenada al resultado, por primera vez en la era de la democracia “verdadera”, de la alternancia del poder ejecutivo y, sobre todo, a la diferencia significativa entre el vencedor de la contienda y el segundo lugar, lo suficientemente amplia para disipar cualquier duda emergente debido a desviaciones vinculadas a acciones inconscientes o premeditadas durante el ejercicio electoral. Esta coyuntura hizo la diferencia, aun cuando las prácticas de campaña continuaron atentando contra los valores democráticos de siempre (compra de votos, acarreo, nepotismo, secrecía, corrupción en el financiamiento, etc.). La estructura ciudadana del IFE pudo enmascarar cualquier debilidad en la normatividad electoral del momento, hasta entonces el IFE tuvo como principal responsabilidad la preparación de un proceso electoral transparente, expedito, cierto (Figura No. 5). Ambos factores, el resultado y la ciudadanización del IFE, llevaron al Jefe del ejecutivo Ernesto Zedillo asumir su legítimo liderazgo político.

El sistema de gobernanza electoral de 2006 tuvo una valoración perceptiva completamente opuesta al proceso que le precedió y se explica principalmente por la coyuntura generada por la apuesta en las estrategias de campaña de los dos candidatos principales, en polarizar a la sociedad a través de la práctica de propagandas negativas, difundidos abiertamente con propósito y despropósito por los medios masivos de comunicación que arraigaron la confianza de la ciudadanía hacia su propia afinidad partidista pero negaron cualquier atisbo de certeza hacia los grupos que consideraban contrarios. La coyuntura del proceso electoral estuvo cooptada por la promoción del miedo, por la división social, atentando incluso, contra los valores democráticos, estos factores aunados a la pírrica diferencia entre el primero y segundo lugar del resultado electoral final y a la intromisión del jefe del ejecutivo en turno, ahondó en la idea de probables actos de fraudes.

La acción propartidista del presidente Fox durante el periodo de campaña electoral y la embestida constante contra el probable candidato de la oposición directa durante su periodo de gobierno, junto a las campañas negativas fueron quizá los componentes

motrices del sistema de gobernanza de 2006 que derivó en el arraigo de la desconfianza social hacia la institucionalidad electoral del proceso comicial, que para entonces tenía mayores responsabilidades en el proceso electoral, pues además de preparar las elecciones, ahora tenía la responsabilidad muy activa del cumplimiento propio y ajeno de la legalidad. Con ello se empieza a visualizar la tendencia de aumento en tópicos regulativos del IFE que necesariamente impactará en el equilibrio eficiencia-flexibilidad que necesita desplegar en entornos complejos. Para ello necesita una revisión de visión estratégica del organismo a la que se le requiere alinear una estructura eficientemente dinámica.

El sistema de gobernanza electoral de 2012 (Figura No. 5), estuvo definido por un “apego” inquebrantable a la regulación electoral muy vinculada a la verificación de los tiempos de difusión de espacios de publicidad asignado a cada partido en los medios masivos de comunicación, asumiendo estos tiempos como un ejercicio equitativo, buscando con ello cumplir con requisitos mínimos de estándares democráticos. La regulación también cuidó en esas elecciones de establecer caminos legales conducentes para resolver situaciones como las que se presentaron en el anterior proceso electoral de presidente de México. Este es un ejemplo de que los responsables de las emisiones de leyes, normas, reglamentos relativos a lo electoral, muestran un perfil más reactivo (resuelven los principales problemas inmediatos) pero dejan de lado, por ausencia de perfiles competentes o por cuidar sus propios intereses, el diseño estratégico visionario comprometido con el desarrollo de una democracia real alineado a verdaderos progresos de nación.

Un factor clave en las elecciones de 2012 fue el papel de los medios de comunicación social, probablemente sea la variable que tenga mayor impacto en futuras elecciones, por su impredecibilidad, penetración, dinamismo. El rápido crecimiento del uso de los medios de comunicación social y los niveles extremos de diferenciación de afinidad hacia las instituciones e interés por la política por tipo de aplicación (nuevos medios de comunicación -aplicaciones en diversos dispositivos-) virará hacia la creación de nuevos datos demográficos de los votantes que merece mucha más atención y análisis cuidadoso. Los usuarios de medios sociales son mayoritariamente profesionistas y, en general con mayor ingreso, que los hace más proclives a participar y a criticar, con argumentos sólidos, la dinámica de los procesos electorales (Ai Camp, 2013). Sin embargo, el factor

político (líderes políticos, candidatos, ciudadanía), es el más determinante para alcanzar resultados electorales confiables, transparentes, democráticos, incluso son importantes, más allá de las cuestiones económicas y de seguridad, cuando estos últimos, juntos representan casi la mitad de los problemas más importantes de la sociedad. Una condición que genera mayor participación ciudadana ocurre cuando se tiene una representación o significación de la interacción de una experiencia o percepción política (corrupción, crimen, nepotismo) con factores económicos o de seguridad (Moreno en Ai Camp, 2013).

La relación entre las estrategias de campaña, medios de comunicación y confianza en el proceso electoral presentaron relaciones contradictorias, es decir, que se continuó con la sospecha de alianzas de los grandes medios de comunicación con el claro abanderado de las cúpulas de poder versus el representante del “pueblo bueno” relegado por los primeros. Al menos este fue el mensaje del candidato López Obrador, que al repetir su candidatura arrastró consigo muchas de las percepciones que se creó de la campaña electoral de 2006. Brilló por su ausencia la credibilidad de que los procesos fueran democráticos, transparentes, en las campañas de los dos principales representantes de la competencia, hubo muchos mensajes “populistas” que menguaron la pírrica confianza y los valores adyacentes a una democracia real.

De lo que se trata en una democracia electoral es, entre otras cosas, de reducir las condiciones generadoras de anomalías o inequidades a un nivel que no se vuelvan determinantes en el resultado final. Cosa que se dificulta si la distancia entre el ganador oficial y su más cercano seguidor es muy reducida, pues en tal caso ese pequeño número de irregularidades, así sean errores humanos o actos dolosos, pueden nublar la certeza del veredicto final. La costumbre es la base para determinar las posibles leyes de tal forma que en materia electoral es una regla que se puede ganar o perder tan solo por un voto, es claro que en el caso de la duda de un voto dudoso o irregular no se podrá determinar con certeza quien es el ganador. Según Crespo (2012) podemos decir que mientras más cerrado es un resultado, más limpia, equitativa y transparente debe ser la elección, para que un veredicto estrecho genere, pese a todo, consenso y credibilidad entre los participantes y sus respectivos partidarios. De lo contrario, surgirán la incertidumbre, la duda, la impugnación, el cuestionamiento sobre la credibilidad en la elección misma y la legitimidad de su ganador oficial. En una elección sumamente cerrada, para que el veredicto final quede libre de toda duda, al menos a los ojos de la mayoría ciudadana,

debe ser impecable, impoluta de toda irregularidad, inequidad o errores de escrutinio y cómputo, lo cual no ocurre ni en las democracias más desarrolladas. De hecho, tampoco fue muy distinto el nivel de anomalías en la elección de 2000, considerada como la más democrática de la historia de México. La magnitud de errores de captación fue de 1.26% de votos por casilla en 2000, y 1.35% en 2006.

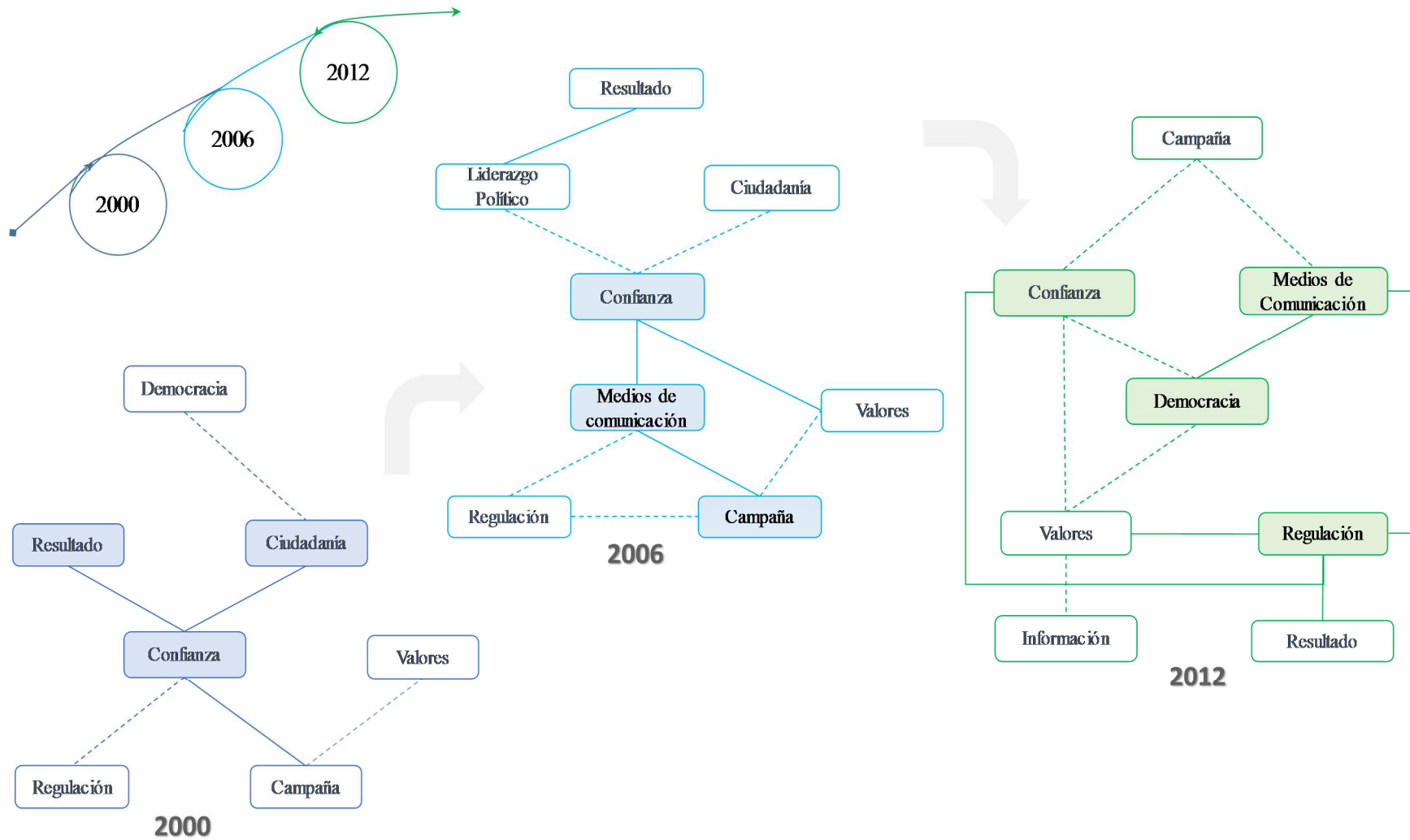
El proceso electoral de 2012 pareció ser el “fin” de las encuestas dada la significativa diferencia de los resultados computados *versus* las expectativas reportadas por la gran mayoría de las encuestas contratadas por los principales medios masivos de comunicación. Reportes diarios, semanales que dejaban ver las tendencias victoriosas de uno y pesimistas del otro, lo que fue considerado un ejercicio de propaganda más que una práctica informativa de opinión objetiva y veraz. La Información se convirtió en un componente emergente del sistema de gobernanza en el 2012, gracias a la aparición de nuevos medios masivos de comunicación, este se ha convertido en un reto para ceñirlo a la regulación, su manejo, su alcance, su impacto, hoy día, están todavía en el ámbito de lo difuso. Queda claro que la dinámica tecnológica alimenta a otros sistemas como lo es lo electoral. Es pertinente plantearse si es que la institucionalidad deberá seguir apostando por la regulación de sistemas dinámicos o apostar por el desarrollo social, cultural, político, económico de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta el marco legal de las elecciones presidenciales mexicanas se caracteriza por establecer controles cada vez estrictos en el tono y el lenguaje de la campaña electoral, en el calendario de campañas, pero no hay controles sobre los usuarios de Internet, los medios sociales se han convertido en un factor muy influyente en el despliegue de campañas. Su uso cada exaltará la importancia de componentes demográficos en el diseño de mensajes, estrategias y acciones concretas acordes al perfil de votantes por estratos socioeconómicos puntuales: edad, educación, ingreso, residencia urbana o rural en tiempo real (Ai Camp, 2013).

Un gran número de ciudadanos mexicanos cree que la democracia es posible sin la presencia de los partidos políticos porque están desencantados de los resultados de gobierno que han tenido los ganadores de los procesos electorales. Las tres elecciones democráticas competitivas no han registrado un creciente nivel de interés que convierta a una ciudadanía más activa. Las elecciones presidenciales demuestran tres patrones que

susitarían hacia candidaturas ciudadanas: 1. Es más importante el perfil del candidato para ganar elecciones que su representación partidista (Vicente Fox); 2. López Obrador demostró una extraordinaria capacidad para, al menos, replicar su impacto electoral en 2006 y en 2012; y 3. El 2012 es el año de las tres elecciones analizadas que tuvo a Peña Nieto como un ganador con menor número de votantes.

Figura 5. Dinámica de la gobernanza de la institucionalidad electoral federal de presidente de México 2000, 2006 y 2012. Las líneas continuas representan una relación de asociación y las punteadas una contradicción.



Fuente: elaboración propia.

6.6 LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

De este modo, el 31 de enero de 2014 se promulgó, una nueva reforma electoral. A grandes rasgos, esta nueva reforma prevé: la creación del Instituto Nacional Electoral (INE); la posibilidad de que se forme un gobierno de coalición; transformó la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República (lo cual no ha ocurrido); promovió la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)³⁸; la reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes podrán ser reelectos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente; la reelección de legisladores locales y de integrantes de Ayuntamientos; el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro; en caso que un partido alcance este umbral tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales; impuso a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; adelantó del 1 de septiembre al 1 de agosto la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, cuando el Presidente de la República inicie su cargo (DOF: 10/02/2014).

La reforma electoral también adelantó la jornada electoral para el primer domingo de junio (artículo Segundo Transitorio, fracción II, inciso a) y cambió la fecha de toma de protesta del Presidente electo para el 1 de octubre (artículo 83). Empero, este último cambio operará hasta la elección de 2024 (décimo quinto transitorio). Las bases jurídicas de esta reforma descansan en cuatro leyes secundarias: 1) Ley General de Procedimientos Electorales (Legipe) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, Ley General de Partidos Políticos y Ley General en Materia de Delitos Electorales.

³⁸ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. Esto es importante porque impide que las oficinas de gobierno manipulen las cifras de pobreza para publicitarlo electoralmente o bien para que soliciten recursos en regiones que no lo requieren.

6.6.1 Gobierno de Coalición

En el primer tema, régimen de gobierno, la novedad es la figura de gobierno de coalición, por el que podrá optar el presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (artículo 89, fracción XVII).

6.6.2 Un Instituto Electoral “Nacional” y la Desaparición del IFE

La reforma electoral modificó en cuanto a las autoridades electorales, su estructura y distribución de la facultad en la organización electoral. En principio, desapareció al IFE y en su lugar creó el Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE, igual que en el caso del IFE, es organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgaron facultades en el ámbito local. En el marco del debate, los principales partidos apostaron porque el INE se hiciera cargo de las elecciones en las entidades federativas, sin embargo, una fuerte oposición de los gobernadores, obligó a que los legisladores solamente consideraran que el nuevo instituto y los organismos electorales estatales compartieran competencias normativas en materia de organización electoral en los estados de la República.

Como lo indica el TEPJF, en principio el INE es una autoridad supervisora y que establece los lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (artículo 41, base V, apartado B, inciso a) y b). Adicionalmente, puede organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos (artículo 41, base V, apartado B), tiene a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (artículo art. 35, fracción VIII, numeral ocho) y la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal, como local (artículo 41, base V, apartado B).

Con respecto a la posibilidad de organizar las elecciones de las entidades federativas, la reforma estableció que el Consejo General del INE, en apego a sus facultades, podrá, en

los supuestos previstos por la ley, y por el voto de al menos ocho consejeros: 1) asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; 2) delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; 3) atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (artículo. 41, base V, Apartado C).

Si bien la reforma respetó la permanencia de los institutos electorales locales, modificó sustancialmente sus facultades de operación y trastocó su autoridad política. De este modo, se determinó que todos los consejos generales de los institutos locales se integrarían por seis consejeros y un consejero Presidente. Su designación y remoción correría a cargo del Consejo General del INE, aunque todavía no se prevé un procedimiento en particular (artículo 41, base V, apartado C).

En cuanto a las facultades de los organismos locales, la reforma dispuso que tendrían la responsabilidad de:

1. Realizar los escrutinios y cómputos,
 2. Declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores a presidentes municipales, diputados locales y gobernador,
 3. Que realizarían los procedimientos de consultas populares en el ámbito estatal,
 4. Que serían los encargados de administrar el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos,
 5. Realizar las tareas de educación cívica,
 6. Preparación de la jornada electoral,
 7. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales y,
 8. Presentar resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión y conteos rápidos.
- Desde luego, algunas de esas facultades las desarrollarían conforme a los lineamientos establecidos por el INE (artículo 41, base V, apartado C).

Asimismo, se incrementó de nueve a once el número de integrantes del Consejo General y cambió el procedimiento de su nombramiento, en el cual se prevé una evaluación a cargo de un comité técnico. Esto realmente fue un cambio enunciativo porque en los hechos, como en el caso de los consejos anteriores sus integrantes son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (artículo 41, base V, apartado A).

Por otra parte, la reforma fortaleció el servicio profesional electoral del modelo del IFE al crear, al menos en la letra, un “Servicio Profesional Electoral Nacional”, que sería regulado por el INE. En términos generales dicha regulación incluirá reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE, como de los organismos públicos locales. Esta normativa, se estableció en la reforma, sería desarrollada en la legislación secundaria y los reglamentos que apruebe el Consejo General del INE (artículo 41, base V, apartado D).

En cuanto al TEPJF, la reforma mantiene todas sus facultades, añadiendo una nueva: la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación (artículo. 41, base III, apartado D y art. 99, base IX).

Cabe señalar que la reforma no afectó de manera directa la situación de los tribunales locales, pero en un afán de homogeneizar su integración, establece que se conformen por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria que para tal efecto se emita (artículo 116, norma IV, inciso c, 5o). De acuerdo al régimen transitorio, el Senado debía nombrar a los magistrados locales con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de la reforma (décimo transitorio).

Por otro lado, la reforma le dio al nuevo órgano electoral mayor responsabilidad en materia de fiscalización de recursos económicos de los partidos y más atributos para sancionar las faltas encontradas. El INE de acuerdo a la reforma tiene por encargo investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normatividad referente a las actividades de los diferentes partidos políticos en los medios de comunicación masiva,

esta debe de ser integrada al expediente y remitirlo para su conocimiento y resolución al TEPJF. Esta facultad ya la tenía el IFE con la reforma de 2008, pero lo novedoso es que ahora el INE puede imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que dispuesto en ley (artículo 41, base III, apartado D).

6.6.3 Modificaciones en el Sistema de Partidos

Este apartado referente al sistema de partidos sufrió los siguientes cambios: el requisito para mantener el registro se elevó a rango constitucional y se estableció como mínimo el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 41, base I). Este porcentaje también es requisito para el acceso a las prerrogativas; anteriormente el porcentaje del 2% de la votación nacional emitida. Asimismo, acorde a la reforma, todo partido político que alcance el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (artículo 54, base II).

Asimismo, la reforma de 2014 planteó cambios importantes y ordenó la creación de una Ley General de Partidos Políticos que estableció un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. En este sentido, introdujo las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (artículo Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

6.6.4 Anulación de Elecciones si se Rebasa el Tope Campaña

Se puede considerar que el tema del financiamiento irregular reflejado en el gasto excesivo, fue un punto clave de esta reforma electoral, pues la mayor controversia contra el candidato ganador, Enrique Peña Nieto del PRI, fue que gastó mucho más recursos que el resto de los partidos. Así, unas de las novedades de la reforma son la introducción de dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales. En este sentido, la Constitución estableció que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (artículo 41, base VI).

La norma en cuestión determinó que dichas violaciones tienen que acreditarse de manera objetiva y ser “determinantes” para el resultado electoral. Según se indica en la Constitución se considerarán “determinantes” cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

6.6.5 El Gasto no Autorizado en Medios se Sanciona con Anulación de Elecciones

Asimismo, con la reforma de 2014, el modelo de comunicación política fue sujeto algunos cambios puntuales. Se introdujo otra causal de nulidad: por compra de cobertura informativa en radio y televisión (artículo 41, Base VI). El mismo artículo señala que para ser acreditadas por el INE y el Tribunal Electoral, dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser “determinantes” para el resultado electoral. La Constitución señala que se considerarán “determinantes” cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos al 5 por ciento.

En este tenor, la reforma modifica la restricción a la propaganda negativa que se promovió en la reforma de 2007-2008 y quedó formulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de

expresiones que calumnien a las personas” (artículo 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (artículo Tercero transitorio).

6.6.6 Reelección de Diputados y Presidentes Municipales

Otro aspecto clave de la reforma electoral de 2014 fue que se rompe con un tema tabú en la élite política mexicana, que es el caso de la reelección consecutiva de diputados federales y locales, así como de presidentes municipales. La reelección de estos cargos fue suprimida en México en 1933 por el PRI, con el argumento de que se cumplía una premisa de la Revolución mexicana, iniciada en 1910 y concluida en 1928. Al respecto, cabe recordar que el lema del caudillo revolucionario que encabezó este proceso, Francisco I. Madero, fue el de “Sufragio efectivo, no reelección”. En el México de entonces, las elecciones eran un acto de simulación política, de formalidad constitucional, pero organizadas para perpetuar a los líderes políticos en sus cargos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

Hasta pasado el siglo XX, la discusión se puso en la mesa de los líderes políticos. Así, en el año 2002, el presidente Vicente Fox, envió una iniciativa al Congreso para promover la reelección de legisladores, pero fue rechazada por la mayoría de los legisladores; en 2010, el presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Diputados una propuesta de reforma política que contenía la misma propuesta, pero también fracasó. En esta ocasión la propuesta se hizo realidad. Se aprobó la reelección consecutiva de diputados federales y locales por cuatro periodos; de Senadores para dos periodos y de presidentes municipales, también para dos periodos.

Sin embargo, se puso un candado que favorece la posición de los líderes partidistas y del sistema de partidos, pues los candidatos con derecho a reelección deben ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (artículo 59). A su vez, las entidades federativas fueron obligadas a regular en sus respectivas constituciones, la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos. Se estableció que la reforma se aplicaría a los diputados y senadores electos

en 2018. En cuanto a los cargos de nivel local, no será aplicable para los funcionarios que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la reforma (artículos Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto transitorios).

6.6.7 Consulta Popular

Desde 2014 con la reforma a la Constitución establecen reglas básicas respecto de las consultas populares, que podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII).

Pero estas consultas presentan una restricción política fundamental. Los ciudadanos o líderes políticos que promuevan una consulta, deben elaborar una pregunta que eventualmente deroga una ley, la cual tendría que ser revisada nuevamente por el Congreso. Sin embargo, dicha pregunta debe ser avalada por la mayoría de una de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los ministros involucrados deben velar, de acuerdo con lo que establece la misma Constitución, que no se incluyan los siguientes temas: derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular (art. 35, fracción VIII).

CAPITULO VII. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES

7.1 CONCLUSIONES

Los factores críticos que describen el sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral en México en los procesos de elección federal 2000, 2006 y 2012, son Transparencia, Confianza, Participación, Coordinación, Regulación, Liderazgo, Ética, Conocimiento, Información. De la interrelación de estos elementos, se define la dinámica, explica la emergencia, la coyuntura del sistema. En general, el factor motriz del sistema ha sido la interacción desbalanceada entre el perfil de los candidatos presidenciales, frecuentemente orientado a un populismo burdo, y la participación ciudadana, débilmente orientada a un perfil progresista. Alcanzar un equilibrio dinámico entre estos dos componentes, al definirse como un factor motriz, detonará los factores tractores del sistema, la confianza, la credibilidad del proceso electoral federal. Hasta hoy, el sistema de gobernanza electoral en México se ha basado en que los actores principales, priorizan aquellos esfuerzos que benefician intereses particulares, generalmente de quienes ostentan el poder, sobre las voluntades de los actores complementarios, quienes esperan que las acciones de los otros, plasmen urgentemente el desarrollo social, económico, político ofrecido. Esta condición, pone en riesgo la eficiencia, confiabilidad y credibilidad del sistema de gobernanza de la institucionalidad electoral.

El proceso electoral de la institucionalidad electoral en México fue robusto en sus inicios, gracias a la ciudadanización del Consejo Electoral. Poco a poco, la injerencia partidista en el organismo ha ido menguando la confianza y credibilidad, sobre todo, en las respuestas tímidas a situaciones emergentes (ejemplo, diseño de estrategias de campaña fuera de la legalidad por el Partido Verde). La dinámica de los procesos electorales sugiere aplicar la ley vigente a “raja tabla” (como ha sido la última confrontación entre INE y TRIFE por el caso David Monreal como candidato a Gobernador de Zacatecas 2016) para fortalecer la institucionalidad electoral. El eslabón más débil del sistema de gobernanza de institucionalidad electoral es la disposición de la cúpula partidista al cumplimiento de la ley desde la ética de la democracia y los valores que de ella emanan

y, sobre todo, a la aceptación a cabalidad de los resultados cuando estos sean desfavorables. Y el apego que los líderes políticos asuman no quebrantar la ley electoral.

La confianza ciudadana perdida por parte de la ciudadanía después de las elecciones de 2006 y 2012 en el IFE fue producto de una actuación errática de su estructura institucional. Esta interrogante se puede responder desde varias perspectivas. La primera es que el IFE (ahora INE), actuó en dos vías, una política y otra administrativa. En la política, los integrantes del Consejo General, al fin elegidos por diputados de los principales partidos, omitieron, por conveniencia o por temor, señalar las irregularidades. Después de todo, lo único que podían perder era su reputación ante cierto sector de la población (la más informada) y ante cierto grupo de líderes políticos (los afectados por sus decisiones). En la administrativa, se registra que la parte “operativa” del IFE en lo que respecta a sus Juntas Locales y Distritales, actuó, a grandes rasgos, con apego a la norma y aunque hubo errores, tanto el Consejo General como el Tribunal Electoral no quisieron (por razones hasta ahora no explicadas con suficiencia) corregir los señalamientos de fraude. Otra perspectiva, tiene que ver con lo que representa el órgano electoral mexicano para la mayoría de los ciudadanos. Lo que se espera de esta institución es que después de cada proceso electoral no haya quejas de anomalías o mucho menos señalamientos de fraude. Sin embargo, en los comicios concurre una complejidad de acciones provenientes de diversos espacios de la vida política y social que no siempre el órgano electoral puede evitar. Es común, por ejemplo, que se presenten grupos o personas a quemar urnas o a sustraerlas por la fuerza, que los partidos repartan dádivas a los votantes a cambio de su voto, que los gobiernos nacional, estatales y municipales condicionen programas sociales a cambio del voto, que se amenace a electores para intimidarlos; que se reparta propaganda partidista afuera de las casillas; que se presione a ciudadanos para que cambien su residencia y acudan a votar a otra entidad federativa (a unos cuantos kilómetros) para apoyar a cierto candidato o partido. La confianza es un proceso dinámico que está sujeto no sólo a la buena actuación de los funcionarios electorales y su compromiso con la legalidad y la imparcialidad, sino también a los actos elusivos de diversos actores políticos y sociales.

Las sucesivas reformas electorales en México después de la creación del IFE (1993, 1994, 1996, 2007 y 2014) le han dado cada vez más atribuciones al órgano electoral (además

de organización de elecciones, fiscalización de recursos y competencia para aplicar sanciones), para evitar que se trastoque la legalidad y la equidad en las contiendas electorales. La última reforma de 2014, por ejemplo, le dio atribuciones al órgano electoral para organizar los comicios en los 32 estados de la República porque se presume que los institutos electorales locales, jurídicamente autónomos, no tenían las condiciones para evitar la intromisión de los gobiernos estatales y para fiscalizar, y en su caso, aplicar sanciones a líderes políticos, partidos y particulares, por la comisión de diversas irregularidades. En estos términos, la autoridad electoral mexicana está expuesta, en las siguientes contiendas, a perder la confianza cuando sus competencias legales no le alcancen para evitar acciones elusivas de la norma por parte los líderes partidistas o de grupos de interés involucrados en algún tipo de apoyo a partidos o candidatos.

En la medida que la dinámica de las elecciones nacionales favorece a una auténtica división de poderes, el Presidente ha dejado de tener un papel protagónico en el reparto de beneficios políticos. Desde 1988 a la fecha, los diputados y senadores son los principales distribuidores de recursos económicos y políticos. En este marco, los grandes grupos de interés, tales como sindicatos o empresarios, principalmente, pretenden ser copartícipes del eventual triunfo de sus candidatos o del partido de su preferencia. En este sentido, el posible triunfo del candidato de la izquierda en 2006, Andrés Manuel López Obrador, alertó a diversos grupos de interés para evitar, dentro de los límites de la competencia democrática, a realizar acciones que dieran el triunfo al candidato del PAN, Felipe Calderón, el límite de la competencia democrática fue el que marcó la propia institución electoral, que en términos muy “jurídicos” supuso hacer lo que no estaba prohibido en la Constitución (como comprar tiempo en radio y televisión denostando al abanderado de la izquierda) o lo que no estaba previsto sancionarse (como la intervención del presidente Vicente Fox a favor del candidato de su partido). En la elección de 2012, al parecer, el PRI repitió la fórmula panista de 2006: ganar en los márgenes de las leyes electorales desarrollando prácticas político-electorales sujetas a la controversia jurídica, pero difusas en lo relativo a posibles sanciones.

El desarrollo de una ciudadanía progresista requiere de conocimiento, información, educación, infraestructura que haga sinergia con los valores inclusivos que la sociedad

demanda (equidad, inclusión, tolerancia, bien común, respeto) como parte de la representación de un sistema que promueva la confianza, transparencia. A grandes rasgos, esa confianza se basó en la “comunidad cívica” que implicó el involucramiento de la ciudadanía y en que los criterios de ingreso de los funcionarios electorales y los ciudadanos, definían claramente el tipo de mérito que debían cumplir. A los funcionarios electorales se les exigió ciertos conocimientos y títulos académicos. A los capacitadores electorales, seleccionados entre la ciudadanía, también se les exigió méritos académicos y la acreditación de exámenes; igualmente se dejaron claras las razones de su remoción. A su vez, los “consejos ciudadanos” de las Juntas Locales y Distritales, fueron seleccionados en base a méritos académicos, profesionales y de conocimiento de la actividad electoral a través de exámenes para tal efecto; también se dejó claro cuáles serían las razones para su remoción; en el caso de los funcionarios de casilla, el reclutamiento se basó en un proceso de insaculación vigilado por todos los partidos. Así, se generaron cláusulas administrativas para vigilar que cada uno de los sujetos involucrados en la organización de las elecciones, cumpliera con su tarea o fuera sancionado en caso de incumplimiento.

El análisis del recorrido de la creación del órgano electoral mexicano en el contexto de la democratización del régimen político, muestra que en un principio la construcción de una institucionalidad confiable a los ojos de los líderes políticos y de los ciudadanos, implicó un consenso político y social en el que además se generaron las condiciones para que los actores políticos involucrados pudieran vigilar que las normas correspondientes y la actuación de los funcionarios involucrados en la organización de las elecciones. De inicio dicho consenso político generó varios objetivos: que el órgano electoral mexicano, que es el caso del Instituto Federal Electoral, tuviera autonomía administrativa del poder ejecutivo; que dicha autonomía no fuera un obstáculo para que las principales fuerzas partidistas pudiesen vigilar de cerca su actuación administrativa; que sus funcionarios “operativos” fueran reclutados y ascendidos bajo criterios meritocráticos; que la presencia territorial del IFE en las 32 estados de la República y en los 300 distritos electorales replicara el modelo de autonomía administrativa; y que la ciudadanía se involucrara de forma activa y permanente en la organización de los comicios federales. La capacidad administrativa ha sido rebasada por las emergencias del sistema electoral, a grandes rasgos, por la “competitividad” alcanzada en los procesos electorales para la renovación

de la presidencia. En buena medida, el electorado es cada vez más volátil, hay cada vez más actores sociales y políticos interesados en involucrarse en las elecciones, a diferencia del periodo autoritario. Los “favores” políticos se resolvían para empresarios o líderes sociales se resolvían con “un buen contacto” en el gobierno, con la “amistad” con el Presidente o alguien de su gabinete, haciendo cabildeo con los dirigentes del PRI o los líderes parlamentarios de este partido.

El sistema electoral y de partidos en México ha transitado de un régimen de partido hegemónico a un sistema pluralista; ha habido varias reformas electorales que fueron construyendo posibilidades de competencia electoral en México. Entre otros cambios, destacan los siguientes: Introducción de la representación proporcional en el congreso, eliminación de la cláusula de gobernabilidad e incorporación de límites al sesgo de representación política, creación de autoridades electorales y la salida del gobierno de la organización de los procesos electorales. El sistema de partidos mexicano es un sistema competitivo de pluripartidismo que presenta diversas opciones políticas a los ciudadanos. La regulación es componente del sistema de gobernanza electoral que ha ido estableciendo bases más firmes en que fortalezcan la confiabilidad y credibilidad de la democracia mexicana. Uno de los grandes retos es la institucionalidad electoral, que la institución electoral, encuentren estrategias-estructuras-mecanismos que mejoren la resolución expedita de las desviaciones emergentes a las normativas durante el proceso electoral. La desviación a la legalidad ha sido una acción diseñada e integrada a las estrategias de campaña de, al menos, los partidos ganadores de los tres procesos electorales analizados.

El primer objetivo se cumplió otorgándole autonomía constitucional al IFE, de forma que se constituyó como un órgano desconcentrado del gobierno federal con una normativa y recursos financieros propios.

El segundo objetivo se cubrió a través de la creación de su principal órgano directivo, que es el Consejo General. Este órgano de carácter colegiado, se formó por “consejeros”, primero denominados “magistrados”, posteriormente “ciudadanos” y finalmente “electorales”, elegidos por las dos terceras partes de los legisladores de la Cámara de Diputados. Es decir, al menos dos de las principales fuerzas políticas con representación en este órgano, tenían posibilidades de decidir el perfil de los nuevos consejeros.

El tercer objetivo se cumple a través de la creación de una Junta General Ejecutiva, cuyas tareas se dividen en direcciones que cumplen diversas funciones “operativas”, tales como administración de recursos humanos y financieros, capacitación electoral, organización, administración de prerrogativas partidistas, entre otras. Estas actividades se cubrieron con funcionarios reclutados y ascendidos bajo el esquema del Servicio Profesional Electoral. El cuarto objetivo se cumplió mediante la creación de 32 Juntas Locales y 300 Juntas Distritales a lo largo del país, cuya conformación se basó especialmente en funcionarios del servicio profesional.

Finalmente, el quinto objetivo se cumplió al involucrar normativamente a ciudadanos en los consejos de las Juntas Locales y Distritales, como capacitadores de los funcionarios de casilla y como responsables de las casillas.

Las redes sociales se han convertido en un canal de mucha importancia para las campañas políticas, como todo, conllevan riesgos y beneficios, como lo es alcanzar el conocimiento y comunicación, interactuar directamente con la ciudadanía y en especial los electores, que le permite al político dar un tratamiento personalizado a su audiencia. El reto está en saber salvaguardar esta interacción en un contexto que cada vez crece en complejidad, donde también interactúan actores interesados en evitar que unos cumplan su propósito. Este componente del sistema nos permite dimensionar la elusividad que tienen los sistemas complejos sociales, en el que las respuestas son en tiempo real y la complejidad aumenta, tan solo por el número de nuevas interacciones que se generan. Las redes sociales cuentan con todos los recursos para crear valor agregado, para generar confianza, cercanía, credibilidad, confianza. Es cuestión de desarrollar e integrar los talentos necesarios, abiertos que promuevan la participación, comunicación, dialogo y discusión de estrategias de campaña. Es claro que esta dinámica no debería acabar con el proceso electoral, como muchas veces ocurre, mermando la confianza y credibilidad alcanzadas durante los comicios, sobre todo, con los triunfadores de los procesos electorales. Las redes sociales, también son herramientas para explorar oportunidades de éxito o anticipar fallas en tiempo real. La democracia es un diálogo bidireccional de largo plazo. Atender la dinámica de la comunicación en el sistema de gobernanza electoral tiene una analogía con la seducción de copiar de un alumno incompetente durante un examen, con la máxima “evite la copia, aplique exámenes a libro abierto”.

En esta investigación se argumentó un sistema de gobernanza electoral, y como tal, no se encuentra ajena a la historia de los tres gobiernos que resultaron triunfadores. En suma, los tres presidentes fracasaron, la descomposición moral avanza y el caudillismo mesiánico acecha. Pero la nación aún tiene una salida a través de sus jóvenes, ha llegado la hora, es necesario, el relevo generacional. No ha fracasado el proyecto democrático que se inició en 2000, pero las esperanzas que la sociedad tuvo fueron excesivas e ingenuas. Ahora, lo que la sociedad tiene es decepción. No culminó con éxito ese proceso porque la sociedad creyó que el voto y su magia iban a resolverlo todo. Pero las inercias, los intereses creados y los poderes lícitos e ilícitos que crecieron al amparo del viejo sistema político siguen vivos y aún más sueltos que entonces. Los cuatro jinetes del apocalipsis, la inseguridad, la violencia, la impunidad y la corrupción, están desbocados, incluso más de lo que estuvieron el siglo pasado. Hay regiones enteras que no son México ni están controladas, pero hay territorios que avanzan y la economía mexicana tiene un dinamismo que no se detendrá (Krauze, 2016). La realidad mexicana de su sistema de gobernanza electoral ha sido, es y será compleja, antagónica, paradójica.

7.2 CONTRIBUCIONES

La modelación del sistema de gobernanza electoral permite discutir objetivamente los alcances y limitantes de la dinámica y complejidad de los procesos de elección federal. La identificación de factores motrices y de factores tractores son un apoyo para investigadores y académicos en la discusión y análisis de futuras elecciones. Al ser dinámica, incierta, elusiva la práctica electoral, es primordial poner atención, dimensionar y, si es posible, gestionar las emergencias del sistema, sus coyunturas. De la inestabilidad de interacción entre el liderazgo político con el desarrollo ciudadano, han surgido, emergen e irrumpirán las coyunturas futuras que describan la realidad del sistema de gobernanza. Con esta investigación, los académicos cuentan con elementos para definir modelos más específicos que expliquen la estructura y evolución de cada uno de los subsistemas mencionados en nuestro modelo. Cuentan con las bases para la construcción de instrumentos que valoren las dimensiones de cada factor que les permita el diseño de modelos eficientes de sistemas de gobernanza de los procesos electorales.

Esta investigación identifica algunas acciones clave en el ámbito de los Consejeros Electorales, Investigadores, Políticos y Asesores Políticos, que son sinérgicas al desarrollo de procesos de elección federal. Al describir la estructura de factores clave en el sistema de gobernanza electoral, sugiere que los actores principales centren sus esfuerzos en el diseño y desarrollo de estrategias para desarrollar las capacidades fundamentales que resuelvan las coyunturas emergentes propias de un sistema complejo, apegado al desarrollo de regulaciones alineadas a la propia dinámica de comportamientos tendientes a quebrantarlas. A partir de las relaciones expuestas, los consultores tienen las bases para proponer, planear y programar acciones integradas que permitan su ejecución y control efectivos durante el proceso electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, P. (1998). La ciudadanización y sus peligros. *Nexos*, 16.
- Ai Camp, R. (2013). The 2012 Presidential Election and What It Reveals about Mexican Voters. *Journal of Latin American Studies*, 45, 451-481.
- Alcantara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcantara, M., Antonia, M., & Garrido, L. J. (1992). *La transición a la democracia en México: los esfuerzos registrados (1986-1992) México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- Alcantara, M. (2005). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcantara, M. (2006). Calidad de los Políticos y calidad de la política. En N. J. Reynoso, *La democracia en su contexto* (pág. 429). México: UNAM.
- Alonso, J. (Septiembre/Diciembre de 2000). Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, VII(19), 95-126.
- Amadeu. (2000). La Traducción de la Gobernanza. *Punto y Coma*, 65.
- Arenas, R. (2006). Elecciones 2006: Crónica de un retroceso democrático. *El cotidiano*, LXX-LXXVI.
- Arendt, H. (1977). *Crisis de la República*. Madrid: Taurus.
- Astudillo, C. (2014). El modelo de organización electoral en México. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 757-793.
- Aziz, A. (Mayo- Agosto de 2007). México 2006: elecciones y polarización política. *Desacatos*(24), 7-10.
- Aziz, A. (Mayo- Agosto de 2013). Paradojas electorales de 2012. *Desacatos*(42), 41-62.
- Aziz, A. & Jaqueline, P. (1991). *Las elecciones federales de 1991*. México: Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.
- Aziz, A. & Peschard, J. (1991 B). *Integración de la Cámara de Diputados. Las elecciones federales de 1991*. México: Facultad de Ciencias Políticas. UNAM.
- Aziz, A. (8 de Agosto de 2006). Las instituciones electorales. *El Universal*.
- Barrientos del Monte, F. (2012). *Desempeño de los organismos electorales en América latina*. México: Porrúa.

- Becerra, P. & Cansino, C. (1998). *Después del PRI: las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Berden, K., Bergstrand, J. H., & Van Etten, E. (2014). Governance and Globalisation. *The World Economy*, 37(3), 353-386.
- Bevir, M. (2011). *The SAGE Handbook of Governance* (First edition ed.). London, UK: SAGE.
- Bezdeck, R. (1973). *Electoral oppositions in México: emergence, suppression and impact on political process*. Ohio State: Ohio State University.
- Bizberg, I. (1990). *La crisis del corporativismo mexicano*. México: El Colegio de México.
- Bobbio, N. (2002). Liberalismo u Democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge Massachussets.
- Boyte, H. C. (September/October de 2005). Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics. *Public Administration Review*, 65(5), 536-546.
- Brea Franco, J. (1998). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- Bunge, M. (2008). *A la caza de la realidad: La controversia sobre el realismo* (Primera edición, segunda reimpresión ed.). Barcelona, España: Gedisa.
- Campbell, L., Hollingsworth, J., & Lindberg, L. N. (1991). *The Governance of American Economy: The rol of markets, clans, hierarchies, and associative behavior* (First edition ed.). New York, USA: Cambridge University Press.
- Campuzano, I. (2002). *Las elecciones de 1988 en estudios de historia moderna y contemporánea de México*. México: Instituto de Investigaciones Históricas UNAM.
- Cansino, C. (2000). El léxico del cambio político. *Apuntes electorales*, 1 (3).
- Carbonell, M. (2009). *Dilemas de la democracia constitucional*. México: Porrúa.
- Casar, M. (2002). *Gobernar sin mayoría*. México: Taurus / CIDE.
- Casar, M., Marvan, I., & Weldon, J. (2002). Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917 - 1937. *Gobernar sin mayoría. México 1867 - 1997*, 265 - 292.
- Castillo, L. (2014). Medios y elecciones 2012: Viejos y nuevos desafíos para la comunicación política en México. *Noésis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23(45), 22-48.
- Cervantes, E. (1971). *Los partidos políticos de oposición en el sistema político mexicano*. México: Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México.

- Cheibub, J. (2002). Minority governments deadlock situations and survival of presidential democracies. . *Comparative Political Studies*, 35.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice* (First edition ed.). London, UK: Palgrave MacMillan.
- Christlieb, A. (1965). *La oposición en México*. México: Del PAN.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). (15 de Agosto de 1990). *Diario Oficial de la Federación*.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *Journal of Sociology*, 94-98.
- Coleman, J. (1991). *Foundations of social theory*. Cambridge\Harvard University Press, 302-304.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel. Ciencia Política.
- Corrochano, D. (Enero-Junio de 2001). Identidad institucional. El Tribunal Electoral ante las elecciones presidenciales de 2000. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, III(9).
- Cortés, J. & Raigosa, L. (2003). *Las Facultades de Control del Senado de la República*. México: ITAM; Porrúa; Senado de la República LIX Legislatura.
- Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*. México: J. Morris.
- Crespo, A. (1994). *PRI de la hegemonía revolucionaria a la dominación demodcrática. Política y Gobierno*. México: CIDE.
- Crespo, A. (Otoño-Invierno de 2000). México 2000: La elección de la alternancia. *Estudios; filosofía, historia, letras*, 17(62-63), 35-63.
- Crespo, A. (2001). *PRI de la hegemonía a la oposición, un estudio comparado 1994 - 2001*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Crespo, A. (2012). Elecciones y transición democrática en México (1976-2012). *Estudios 103*, X(Invierno), 81-111.
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía, Participación y Opocisión*. Madrid: Tenos.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidos Ibérica.
- De Andrea, F. (Mayo-Agosto de 2008). El consejo general del ife bajo la reforma constitucional electoral de 2007. Consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto, y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político-electoral mexicano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLI(122), 967-977.
- Del Tronco, J. (2013). Desconfianza y Accountability ¿Las causas del polpulismo en América Latina? *Latin American Research Review*, 48(2), 55-78.

Delgado, M. & Gutierrez, J. (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (Primera edición, tercera reimpresión ed.). Madrid, España: Síntesis Psicología.

DESA. (2009). *Creating an inclusive society: Practical strategies to promote social integration* (First edition ed.). DESA.

Diamond, L. (Octubre de 1996). El cultivo de la ciudadanía democrática: la educación para un nuevo siglo de democracia . *Conferencia Civitas Panamericano “Educación para la Democracia”*.

Diamond, L., & Richard, G. (2001). *Types and functions of parties and democracy*. s.c.: Endowment for Democracy.

Díaz, A. (2008). Electoral Risk and Redistributive Politics in Mexico and the United States. *Studies in Comparative International Development*(43), 129-150.

Dilthey, W. (1998). *Ciencias Humanas*.

Dixit, K. & Nalebuff, J. (1991). *Pensar estratégicamente: Un arma decisiva en los negocios, la política y la vida diaria* (Primera edición ed.). Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.

Dowse, R. & J, H. (1986). *Sociología Política*. Madrid: Alianza Universidad.

Elisa, S. (2006). *La oposición política: otra cara del siglo XX mexicano*. México: CIDE; FCE.

Elster, J. (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona. Gedisa.

Emmerich, E. (2007). Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México. *El cotidiano*, 22(145), 5-15.

Encuesta Nacional: Las elecciones. (s.f.).

Erickson, P. (2005-2006). Mexico's Uneasy Choice: The 2006 Presidential Election. *World Policy Journal*, 15-24.

Espinoza, R. (2005). *Los dilemas del PRI en la oposición. Elecciones y Partidos políticos en México 2003*. México: UNAM.

Espinoza, V. & Coutigno, A. (2002). Elecciones federales y concurrentes del año 2000 en el norte de México. *Región y Sociedad*, XIV(25), 197-218.

Ferez, C. (2000). El concepto de democracia deliberativa. *Metapolítica*, 14.

Figueroa, O. & Prats. (2006). *Modelación del Constructo de Gobernanza*.

Fix, H. (2001). *Reflexiones sobre la función constitucional de la oposición en el ordenamiento mexicano*. México: El Colegio Nacional.

Fuentes, V. (1982). Los partidos políticos. En J. Anlen, *Origen y Evolución de los partidos políticos en México Contemporáneo 1916 - 1982*. México: Porrúa.

- Fukuyama, F. (1995). *La confianza*. Buenos Aires, Argentina: Atlántida.
- Fukuyama, F. (2004). La Construcción del Estado. . En *Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI* (pág. 48). Madrid: Ediciones B.
- Gallagher, M. & Laver, P. (2005). *Representative government in modern Europe*. London: Mc Graw Hill.
- Garrido, J. (1992). La transición de la democracia en México: los esfuerzos registrados (1986-1992) . En M. Alcantara, & A. Martínez, *México frente al umbral del siglo XXI*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.
- Gill, B. (2005). *Antecedents of Trust*. Journal of Business and Psychology.
- Gimbernat, A. (1997). Constructivismo y Reconstructivismo kantianos: Rawls y Habermas en diálogo. En T. McCarthy, *La Filosofía Moral y Política de Jürgen Habermas* (págs. 38-39). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Gómez, S. (1993). Las elecciones de 1991, La Recuperación Oficial. *La Jornada*, pág. 27.
- Gómez, S. (1994). *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas de 1989-1990*. México: Editor.
- Gómez, S. (1994 B). *Historia de las elecciones en México. Cifras y resultados*. México: Quinto Sol.
- Gómez, S. (2001). La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. *PRI hasta el año 2000, PAN en el periodo 2000 - 2006*, 67 - 69.
- González, L. & Corvera, T. (2010). *Democracia y Formación Ciudadana* (Primera edición ed.). México: Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (1998). *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (1998). *Tres modelos de democracia*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (2008). *Teoría de acción comunicativa*. Tomos I yII. México, Taurus.
- Hague, R. Harrop, M. & Breslegin. (1993). *Comparative Government and Ppolitics: An Introduction*. London: MacMillan.
- Hamlin, A. y Petit, P. (1989). *The Good Polity. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, Massachusset. MIT Press.
- Haque, S. (2013). Globalization, State Formation, and Reinvention in Public Governance: Exploring the Linkages and Patterns in Southeast Asia. *Public Organization Review*, 13(4), 381-396.

- Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York, USA: Sage Foundation.
- Hartlyn, J. & Mustillo, M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy* (51), 15-40.
- Hernández-Saldaña, H. (2013). Results on Three Predictions for July 2012 Federal Elections in Mexico Based on Past Regularities. *PlosONE*, 8(12), 1-8.
- Huntington, S. (1992). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós.
- Huntington, S. (1992). *La tercera Ola: La democratización a finales del Siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Hurtado Razo, A. (Julio- Septiembre de 2014). ¿Encuesta o propaganda? La estrategia política, elecciones 2012. *Razón y Palabra*, 18(87).
- Instituto Federal Electoral. (1999). *Antología del Desarrollo Electoral Mexicano*. México: IFE Programa de Formación y Desarrollo.
- Instituto Nacional Electoral. (19 de Abril de 2016). *El Proyecto sobre administración y costo de elecciones y/o la red de conocimientos electorales*. Obtenido de www.ine.mx: <http://www2.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-ProyectoCooperacionInternacional/docs/ACE.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (19 de Abril de 2016). <http://www.ine.mx>. Obtenido de INE: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Cultura_De_mocratica_y_Educacion_Civica_Transparencia-id-71892bf20b618210VgnVCM1000000c68000aRCRD/
- Ionescu, G. & Madariaga, I. (1968). *Oppositions. Past and present of Political*. Londres: Watts.
- Irma, M. (2007). El sistema de partidos en México fragmentación y consolidación. *Perfiles Latinoamericano*, 29.
- Jiménez, M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.
- Jun, S. (2006). *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and critical perspective* (First edition ed.). New York, USA: State University of New York Press.
- Kirchheimer, O., & Robert, D. (1966). *Germany: The vanishing opposition. Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Klüver, J. & Klüver, C. (2011). *Social Understanding: On hermeneutics, geometrical models and artificial intelligence* (First edition ed.). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Kolinsky, E. (1987). Opposition in Western Europe. *London & Sidney, Croom Helm*, 264-374.

- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). *Governance and Public Management* (First edition ed.). London, United Kingdom: Sage Publications.
- Krauze, E. (14 de Mayo de 2016). *La silla rota*. Obtenido de <http://lasillarota.com/en-mexico-los-cuatro-jinetes-del-apocalipsis-estan-desbocados-enrique-krauze#.VzdVmmz2bVI>
- Kuschick, M. (2006). Investigación político-electoral. Elección presidencial en México. *Sociológica*, 22(65), 189-216.
- Kuschick, M. (Febrero de 2008). Violencia, campañas negativas en la elección 2006. *Espacios Públicos*, 11(21), 96-113.
- Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457-486.
- Latapí, P. (1993). Reflexiones sobre la justicia en la educación e. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XX(III).
- Lechner, N. (Enero de 2000). Nuevas ciudadanías. *Revista de estudios sociales*(5).
- Leon Gantios, E. & Berasaluce Iza, J. (2013). Competencia espacial y calidad personal de los candidatos. Un análisis de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 en México. *Andamios*, 10(23), 11-30.
- Ley Electoral Federal (1946). *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 7/01/1946.
- Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales (1977), *Diario Oficial de la Federación*. 30 de diciembre.
- Lipset, & Rokkan. (1992). *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Loaeza, S. (1989). *El llamado de las urnas*. México: Cal y Arena.
- Lombardo, V. (1962). *La izquierda en la historia de México*. México: Partido Popular Socialista.
- Loyo, B. (1997). *El Partido Revolucionario Anticomunista en las Elecciones de 1940. Estudios de historia moderna y contemporánea de México*. México: Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM.
- Luhmann, N. (1979). *Great Britain*. John Wiley.
- Luhman, N. (2005). *Confianza*. México: Anthropos, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (1990). The theory of political oppositions. *Political Theory in the Welfare*, 264-374.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

- Lujan, N. (Abril-Mayo de 2000). Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales. *Revista de la Universidad de México*, (591-592, México).
- Lujan, N. (1997). Tecnología y Procesos Electorales en México 1988-1994. En *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales* (págs. 26-27). México: FLACSO.
- Lujan, N. (1999). *La Construcción de la Confianza Política*. México: Instituto Federal Electoral.
- Mainwaring, S. & Matthew, S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Margarita, B. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa, Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.
- Marshall, T. (1965). *Transición y Cambio Político en México*.
- Martínez, A. (1995). Las estrategias en los cambios de régimen: La oposición política. En M. Alcantara, & I. Crespo, *Los límites de la consolidación democrática en America Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Martínez, M. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 12(23), 96-107.
- Martínez, A. (1971). *Partido Comunista Mexicano: trayectoria y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Popular.
- Martínez, A. (1979). *Crisis Política y Alternativa Comunista*. México: Cultura Popular.
- Masters, D. (1990). Candidate rhetoric, political leadership, and electoral success: The broader context of "pessimistic rumination". *Psychological inquiry*, 1(1), 65-68.
- Méndez, H. (Enero-Junio de 2006). Elecciones 2006 en México: del binomio autoritarismo-democracia a la discusión sobre políticas públicas. *Desafíos*, 14, 153-202.
- Méndez de Hoyos, I. (Enero-julio 2007). "El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación" en *Perfiles Latinoamericanos*. México. FLACSO.
- Merino, M. (Abril-Mayo de 2000). El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral. *Revista de la Universidad de México*.
- Merino, M. (2010). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, 1-36.
- Meyenberg, Y. (Enero-Junio de 2012). Los intereses públicos y la gobernanza. *Revista del Colegio de San Luis*, II(3), 68-87.
- Mitofsky. (Marzo de 2011). *Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional sobre Cconfianza en Instituciones*. Obtenido de www.consulta.mx
- Mora, C. (1996). *Temas selectos de derecho palamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur.

- Moreno, A. & Wals S. (January- April de 2014). Personality, Political Behavior, and Political Views about Mexico's 2012 Presidential Election. *Debates*, 8(1), 13-29.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance. *International Political Science Review*, 23 (1).
- Muñoz, A. (2003). *El sindicalismo corporativo y los partidos políticos en México en tiempo de alternancia*. Hermosillo.
- Muñoz, A. (2003). *El sindicalismo corporativo y los partidos políticos en México en tiempo de alternancia*. Hermosillo, México: Cuarto Congreso Nacional de estudios del trabajo.
- Muñoz, A. (2012). *La representación parlamentaria: control político o alternativa programática*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Murillo de la Cueva, L. (2010). Las mayorías reforzadas y la formación de los organos constitucionales. *Parlamento y Constitución*(13).
- Neumann, S. (1956). *Toward a comparative study of political parties*. Chicago: University Chicago Press.
- Nohlen, D. (2011). *Sistemas Electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, A. (1991). *El nuevo sistema electoral mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, S. & Laurence, W. (1988). Los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. En *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Cass, A. & Pecotich, A. (2005). Political opinion leadership and electoral behavior. *Journal Nonprofit & Public Sector Marketing*, 14(1/2), 285-307.
- Ostrom, K. (1995). *Parties Political*. London: Routledge.
- Pablo, P. & Pérez, F. (2015). La gobernanza y sus implicaciones. *Tendencias Actuales de la Ciencias Políticas*.
- Padgett, V. (1976). *The Mexican political system*. Boston: Houghton Mifflin.
- Padilla, D. (2007). Procesos electorales en el Estado de México 1981-2006. *Espacios Públicos*, 10(20), 58-89.
- País, E. (Agosto de Agosto de 1991). Encuesta Nacional: las elecciones. *Este País*, págs. 1-5.
- Palma, E. (2004). *Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del PAN y el PRD durante la democratización*. Azcapotzalco: UAM.

- Palma, E. & Morales, G. (2014). La geografía de las campañas presidenciales en México en 2012. *América Latina Hoy*(67), 191-209.
- Palmer. (1969). *"La Hermenéutica"*.
- Parra, F. (2005). Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político. *Política y Cultura*, 24.
- Paz, O. (1970). *El laberinto de la soledad*. México: Colección Austral.
- Peleg, B. & Sudhölter, P. (2007). *Introduction to The Theory of Cooperative Games* (Second edition ed.). Leipzig; Germany: Springer.
- Pempel, T. (1991). *Democracias diferentes: los sistemas con un partido dominante*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Fernández del Castillo, G. & González, A. (2011). De la descentralización al centralismo de los procesos electorales en México. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24(2), 45-68.
- Pérez, A. (2014). Las campañas negativas en las elecciones de 2000 y 2006 en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX(222), 87-115.
- Peschard, J. (1993). El fin del sistema hegemónico de partido. *Revista Mexicana de Sociología*.
- Pineda, R. (2002). *La democracia deliberativa en Lus et Praxis*. Chile: Universidad de Talca.
- Porras, A. (2014). *La Acción de Gobierno, gobernanza y gobermedia*. Madrid: Trotta.
- Porras, A. (2014). *La acción de gobierno: Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia*. Trotta.
- Posner, L. & Sommerfeld, M. (2013). The politics of fiscal austerity: Democracies and hard choices. *OECD Journal of Budgeting*, 13(1), 141-174.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and Market*. Cambridge: University Press.
- Putnam, R. (2011). *Para hacer que la democracia funcione: La experiencia italiana en la descentralización administrativa*. Caracas: Galac.
- Ramos, S. (1972). El perfil del hombre y la cultura en México. México. Colección Austral.
- Raventós, C. (Agosto de 2008). Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica. *América Latina Hoy*(49), 129-155.
- Rea, R. (2007). Poder, Estado y democracia. México y las elecciones del 2006. *Revista de Ciencias Sociales*, I(115), 43-54.
- Roman, A. & Boghiu, A. (2012). The New Governance and Globalization. *Theoretical and Applied Economics*, XIX(1), 113-126.

- Romero, J. (1998). *La democracia y sus instituciones* (Vol. Serie ensayos). México: Instituto Federal Electoral.
- Rotter, J. (1980). Interpersonal Trust, Trust Trustworthiness and gullibility. *American Psychologist*, 1-7 .
- Salazar, R. & Temkim, B. (2007). *Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Elecciones federales de 2003*. México: CIDE.
- Sartori, G. (1971). *Opposition and control: Problems and prospects*. London: Mcmillan.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schedler, A. (1999). Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE. *Política y Gobierno*, VI(1).
- Schedler, A. (2000). Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad en el caso del IFE. *Política y Gobierno*, 385.
- Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* Boulder. Lynne Rienner Publisher.
- SCJN, S. C. (30 de Diciembre de 1977). Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*.
- SEGOB, S. d. (2005). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*. México: FCA / SEGOB.
- Segovia, R. (1975). *La politización del niño mexicano*. México: El Colegio de México.
- Servin, E. (2002). *Las elecciones presidenciales de 1952: un intento de cambio democrático. Esudios de historia moderna y contemporánea de México*. México: Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM.
- Servin, E. (2006). *La oposición política: otra cara del siglo XX mexicano*. México: CIDE, FCE.
- Shaheen, M. & Andreas, S. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance. *International Political Science* , 23.
- Sigmund, N. (1956). *Toward a comparative study of political parties; Modern political parties. Approaches to comparative politics*. Chicago: Press.
- Sola, A. (Septiembre - Octubre de 2000). La traducción de gobernanza. *Punto y Coma*. . 65.
- Stoker, G. & Evans, M. (Winter de 2014). The “Democracy-Politics Paradox”: The Dynamics of Political Alienation. *Democratic Theory*, 1(2), 26-36.
- Suh, J. (2012). Corporate governance under proportional electoral systema. *Public choice*(150), 671-690.

- Tilly, C. (2005). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Todd, E. (2004). *Oposición partidista*.
- Todd, A. & Eisenstadt. (2004). *Courting*.
- Ugalde, C. (2000). *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*. México: CIDE. División de Estudios Políticos.
- Ugalde, C. (2001). *The mexican congress; New Power*. Washington D.C.: CSIS.
- Ugues Jr., A. & Medina, X. (December de 2015). Public evaluations of electoral institutions in Mexico: An analysis of the IFE and TRIFE in the 2006 and 2012 elections. *Electoral Studies*, 40, 231-244.
- UNESCO. (1998). Governance. *International Social Science Journal*.
- Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (50).
- Valdés, L. (1994). *Elecciones y parlamento político en México*. México: Universidad Metropolitana Iztapalapa.
- Valdés, L. (1993). Las elecciones de 1991. En L. p. (1988-1991), *Desarrollo Electoral Mexicano. Antología, Programa de Formación y Desarrollo*. México: UAM-Iztapalapa; IFE.
- Valdez, A. Huerta, A. & Pérez Preciado, A. (2014). El miedo como estrategia "ganadora": El caso de la elección presidencial en México. *Revista de Ciencias Sociales*, III(145), 133-146.
- Valenzuela, E., & Cousiño, C. (2000). Sociabilidad y asociatividad. *Estudios Públicos*, 77.
- Vásquez. (2010). *Factores de la Gobernanza*. México.
- Weldon, J. (2002). *Disciplina Partidista en la Cámara de diputados: 1998 - 2002. El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*. México: IBERGOP / CIDE.
- Wicks, C., Berman, L. & Jones, M. (1999). "The structure of optimal trust: Moral and strategic implications", en , No. 24,. *Academy of Management*(24), 99-116.
- Wilhelm, D. (1998). *Ciencias Humanas*.
- Woldenberg, J. (1992). Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral. *Justicia Electoral*, 1(1).
- Woldenberg, J. (1992). Consideraciones Políticas en torno a la legislación electoral. *Justicia Electoral*, 56.

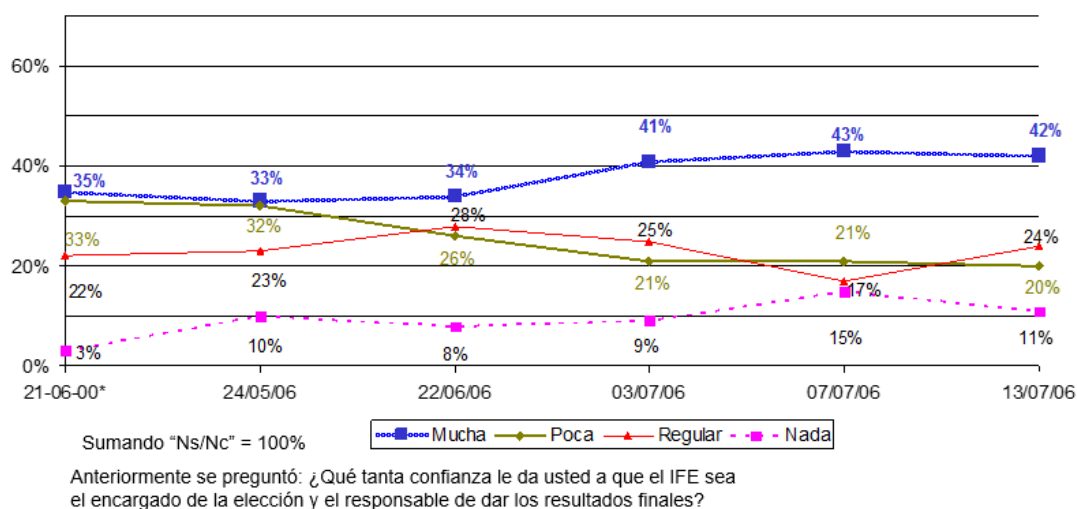
Zielinski, J., Slomczynski, M. & Shabad, G. (2005). Electoral control in New Democracies: The perverse incentives of fluid party systems. *World Politics*, 57(3), 365-395.

Zurn, S. (2010). The Logic of Legitimacy: Bootstrapping Paradoxes of Constitutional Democracy. *Legal Theory*(16), 191-227.

ANEXOS

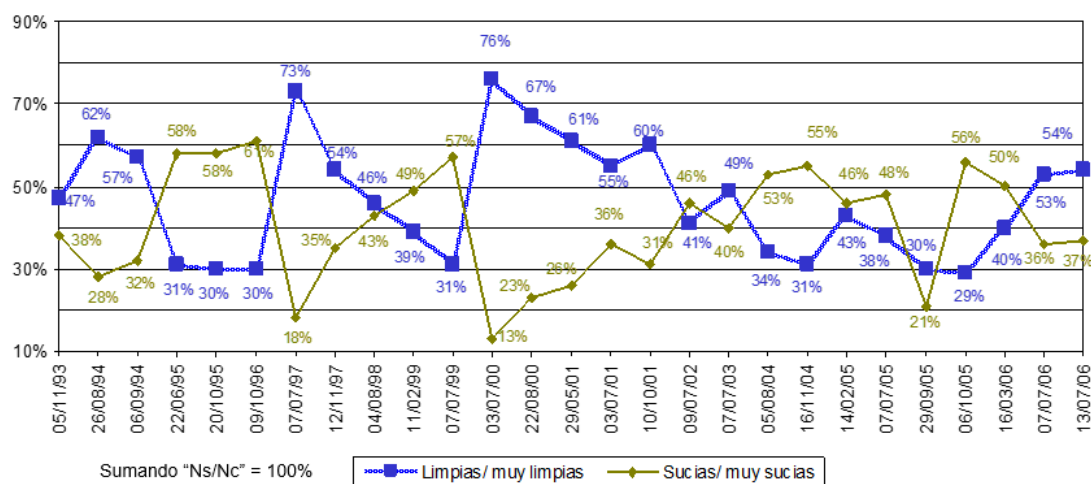
ANEXO 1. ENCUESTAS APLICADAS A POBLACIÓN ABIERTA SOBRE EL PROCESO ELECTORAL DE 2006

¿Qué tanta confianza tiene en el Instituto Federal Electoral?



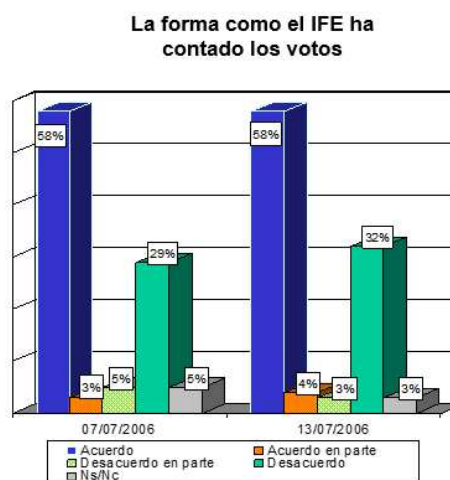
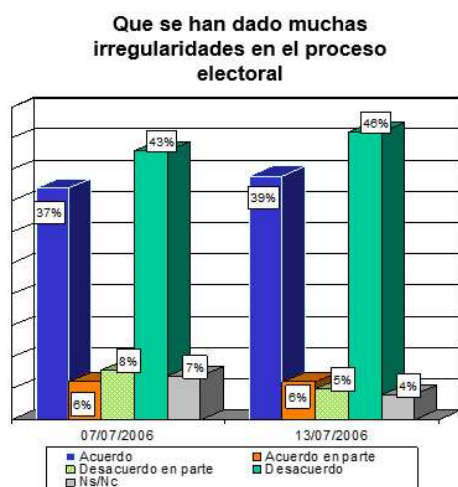
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional* y *Opinión Pública*, julio de 2006.

¿Cómo calificaría usted las elecciones en México: limpias o sucias?



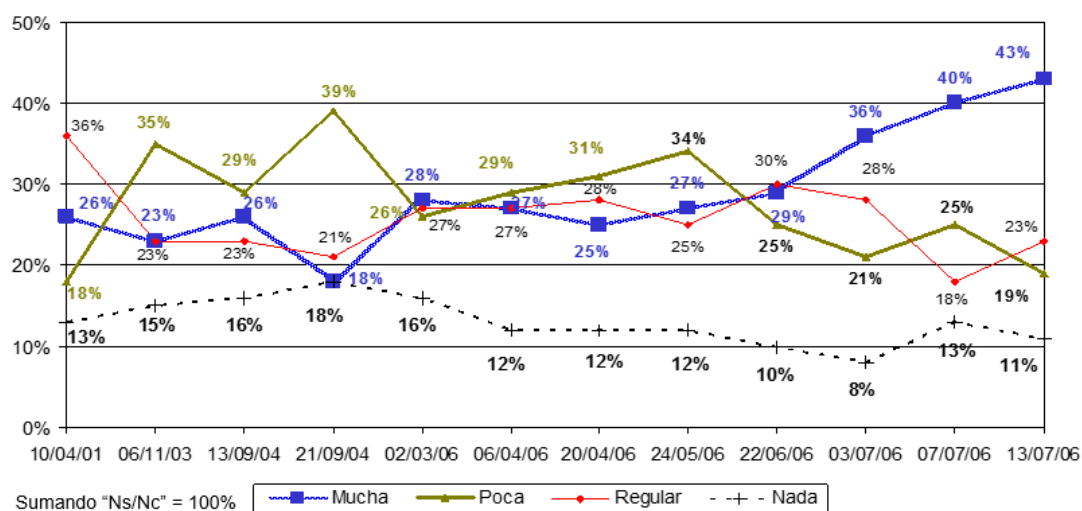
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional* y *Opinión Pública*, julio de 2006.

Y dígame, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con....?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

¿Qué tanta confianza tiene en el Tribunal Federal Electoral?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

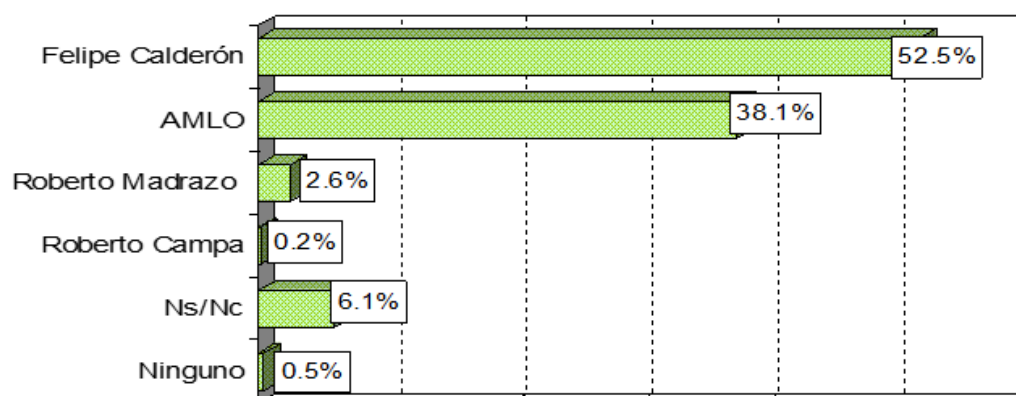
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el encargado de revisar las impugnaciones, calificar el proceso electoral y determinar quién ganó la elección para Presidente de la República. Dígame con lo que ha visto o escuchado de otros procesos el Tribunal Electoral ha...

	Porcentaje
Actuado apegado a la ley, o	67%
No	24%
Ns/Nc	9%
Decide de manera libre, o	73%
No	22%
Ns/ Nc	5%

	Porcentaje
Actuado en forma independiente de los partidos políticos, o	66%
No	27%
Ns/Nc	7%
Actuado en forma independiente del presidente Fox, o	69%
No	24%
Ns/ Nc	7%

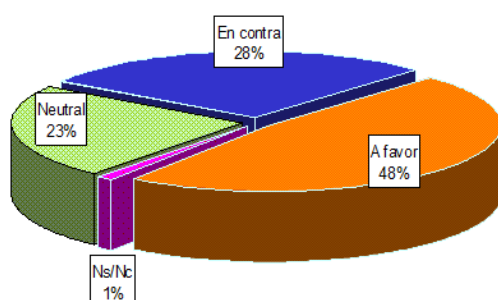
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

Independientemente de su voto emitido, ¿quién cree que ganó la elección de Presidente de la República?



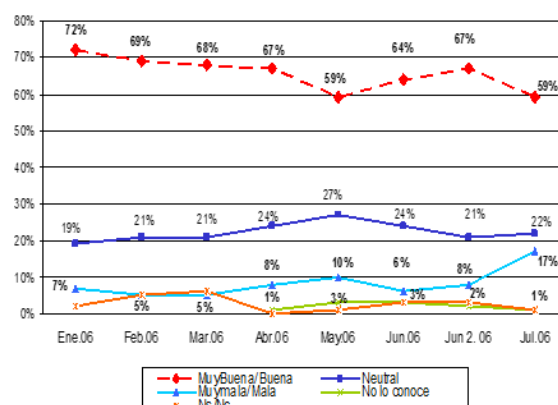
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

¿Está a favor o en contra del recuento de votos?

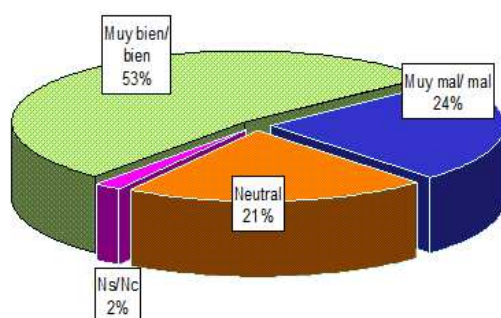


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

¿Cuál es su opinión del IFE?

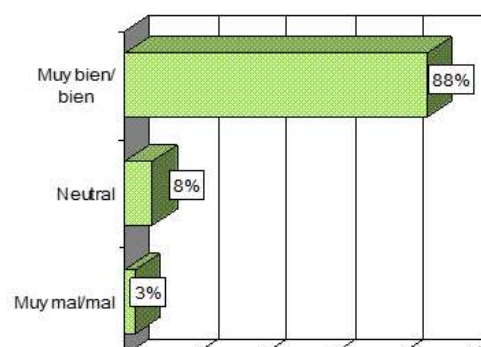


En términos generales, ¿cómo calificaría al proceso electoral del 2 de julio pasado?



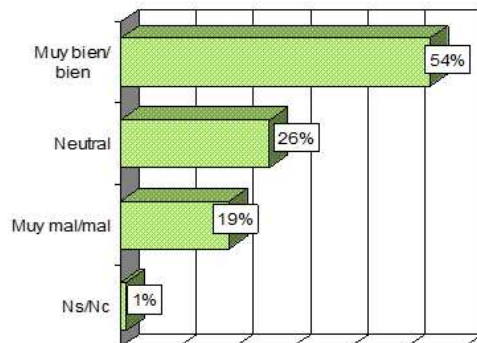
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

Votó por Felipe Calderón

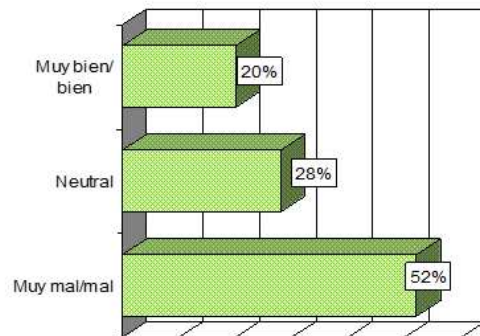


En términos generales, ¿cómo calificaría al proceso electoral del 2 de julio pasado?

Votó por Roberto Madrazo



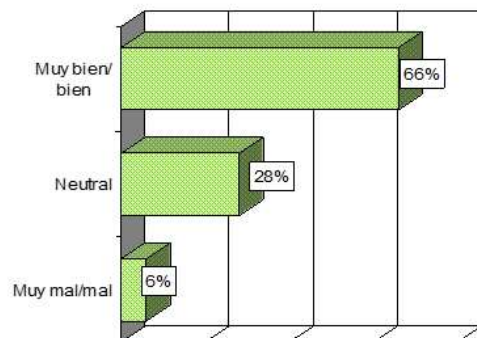
Votó por Andrés Manuel López Obrador



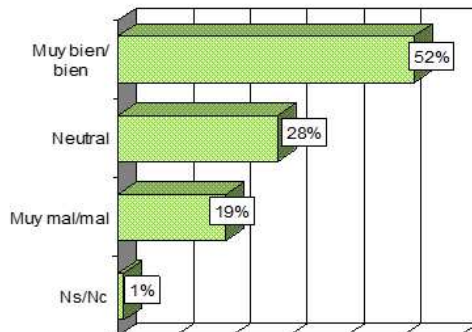
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

En términos generales, ¿cómo calificaría al proceso electoral del 2 de julio pasado?

Votó otros

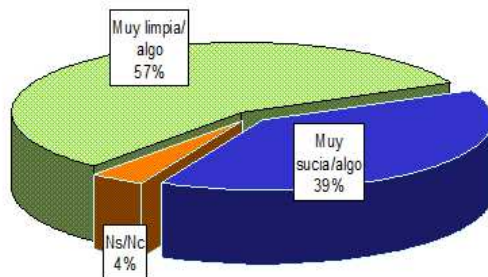


No votó

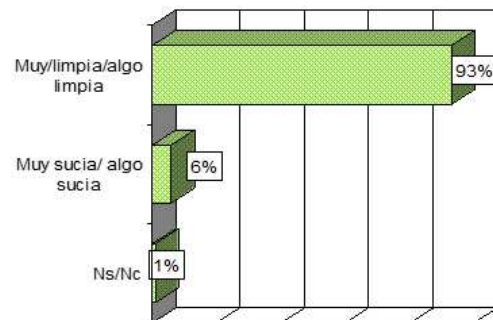


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**¿Cómo describiría la elección presidencial del 2 de julio pasado?
¿Diría que fue una elección limpia o sucia?**



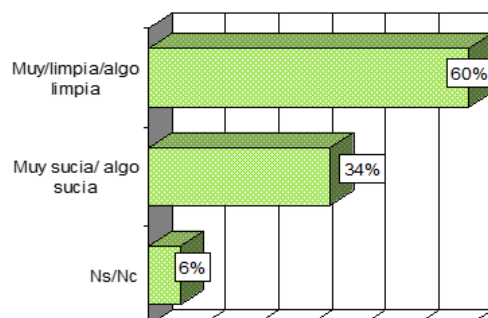
Votó por Felipe Calderón



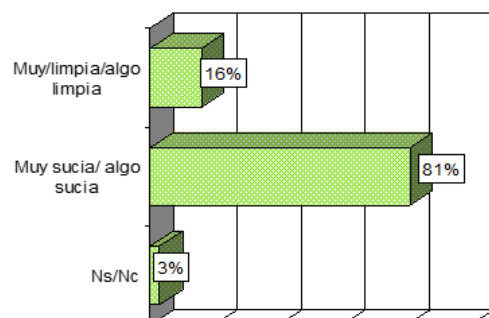
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**¿Cómo describiría la elección presidencial del 2 de julio pasado?
¿Diría que fue una elección limpia o sucia?**

Votó por Roberto Madrazo

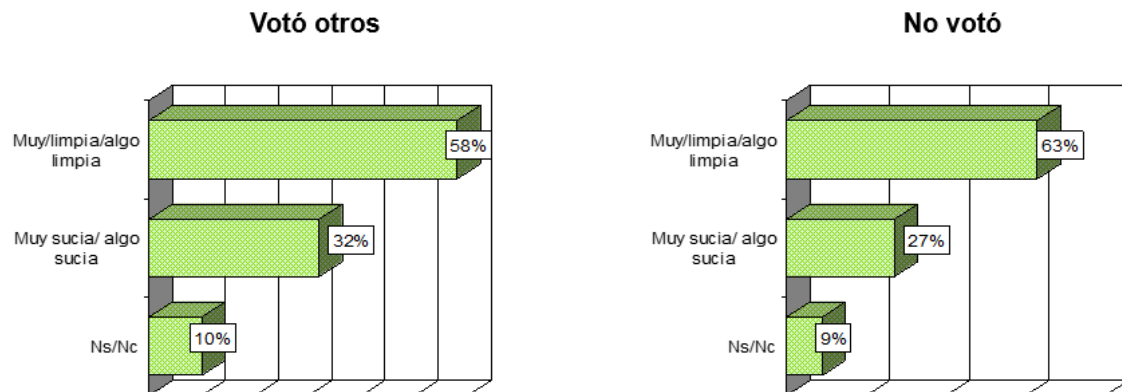


Votó por Andrés Manuel López Obrador



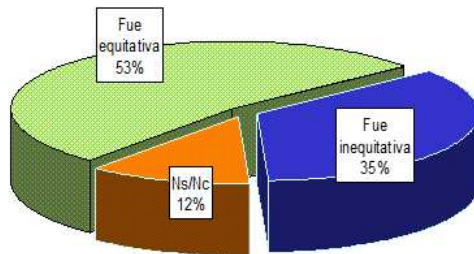
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**¿Cómo describiría la elección presidencial del 2 de julio pasado?
¿Diría que fue una elección limpia o sucia?**



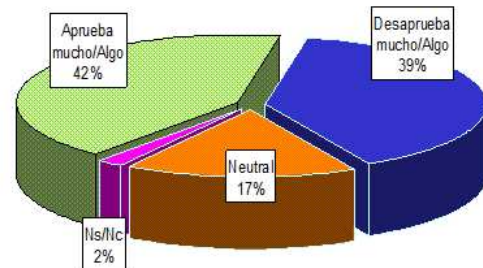
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**En términos generales, ¿la
elección presidencial fue
equitativa o inequitativa entre
todos los candidatos?**

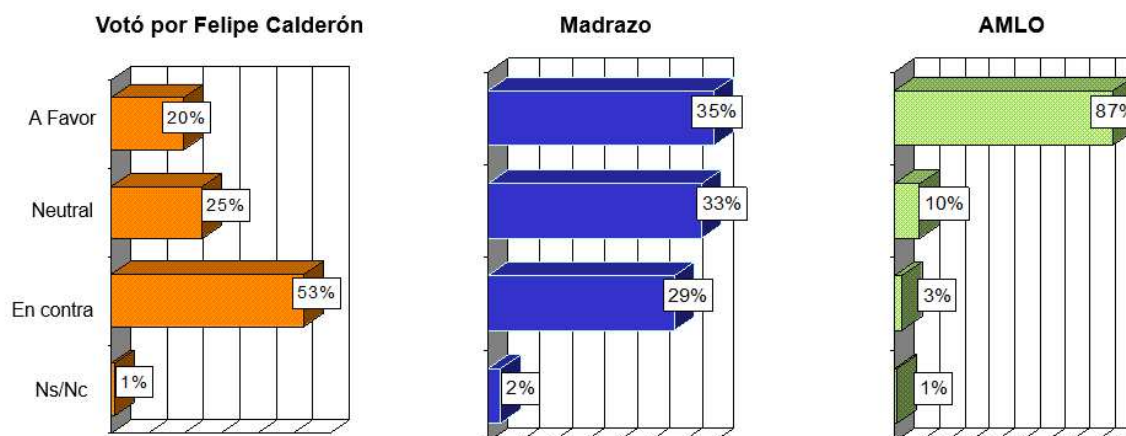


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**El candidato de la coalición
PRD/PT/Convergencia, Andrés Manuel
López Obrador, ha impugnado el
resultado de las elecciones
presidenciales del 2 de julio ante el
Tribunal Electoral del Poder Judicial de
la Federación. ¿usted aprueba o
desaprueba que AMLO haya impugnado
el resultado de las elecciones?**

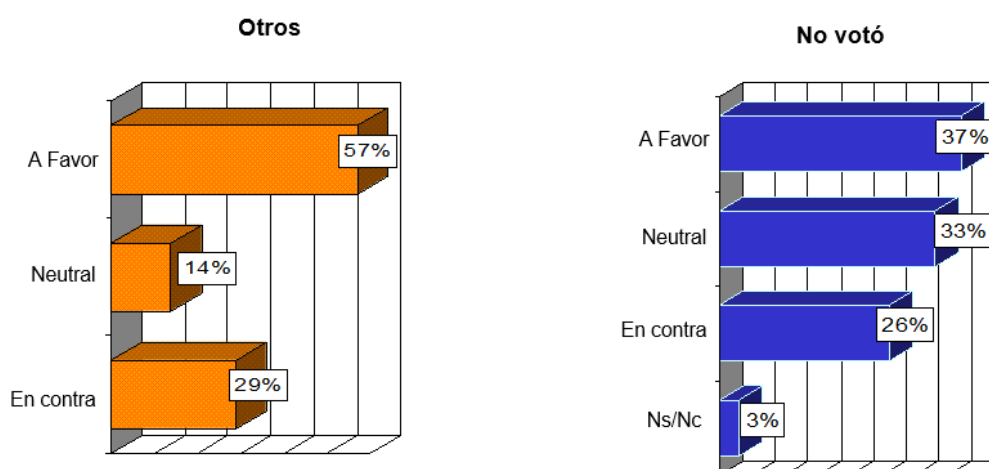


Durante las últimas semanas Andrés Manuel López Obrador ha declarado que se deben contar nuevamente los votos de la elección presidencial a fin de que se aclaren las dudas sobre el ganador de la misma. Con lo que usted sabe o ha oído, ¿está a favor o en contra de que se cuenten nuevamente los votos de la elección presidencial?



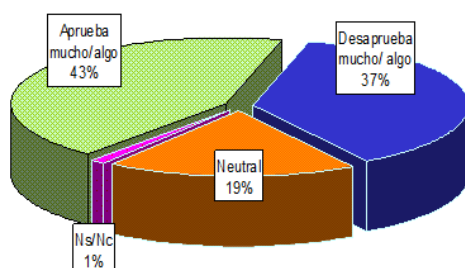
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

Durante las últimas semanas Andrés Manuel López Obrador ha declarado que se deben contar nuevamente los votos de la elección presidencial a fin de que se aclaren las dudas sobre el ganador de la misma. Con lo que usted sabe o ha oído, ¿está a favor o en contra de que se cuenten nuevamente los votos de la elección presidencial?



Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

¿Y usted está de acuerdo o en desacuerdo con que Andrés Manuel López Obrador haya convocado a sus seguidores a una resistencia “pacífica” con el fin de que se cuenten nuevamente los resultados de la elección presidencial?

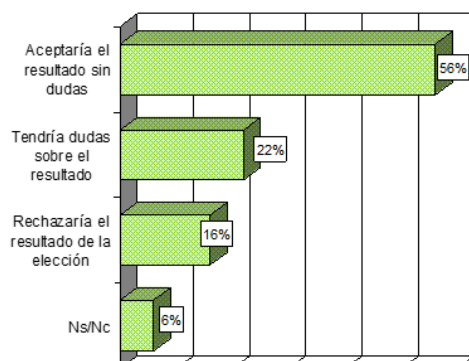


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitirá en septiembre próximo la decisión final sobre el resultado de la elección presidencial. Hay tres posibles decisiones que puede tomar el Tribunal. ¿Cuál es la que usted prefiere?

Declarar presidente electo a Felipe Calderón	45%
Declarar presidente a AMLO	26%
Anular el resultado de la elección	20%
Ns/Nc	9%

Ahora dígame por favor, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declara a Felipe Calderón presidente electo, ¿usted...?



Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

Ahora le voy a mencionar una institución. Dígame si usted tiene una muy buena, buena, mala o muy mala opinión de ella. Si no la conoce, por favor dígamelo.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

	Ene 06	Jul 06
Muy buena/buena	45	46
Neutral	27	26
Muy mala/ mala	20	11
No la conoce	8	11
Ns/Nc	-	5

¿Cómo calificaría usted la actuación de cada una de las siguientes autoridades durante el proceso electoral actual?

Instituto Federal Electoral

	Ene 06	Jul 06
Muy buena/buena	75	60
Neutral	18	19
Muy mala/ mala	6	20
Ns/Nc	1	1

Presidencia de la República

	Ene 06	Jul 06
Muy buena/buena	53	54
Neutral	33	26
Muy mala/ mala	13	18
Ns/Nc	1	1

Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

FUENTE:<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n870MBeoUt4J:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21889/108544/file/Diapositiva%25202+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>

TABLA. 6. PREGUNTAS DEL CUESTIONARIO: APOYO A LA DEMOCRACIA
 Y PERCEPCIONES DE INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL

1.-Nombre de la Variable: Apoyo a la Democracia (Variable Ancla)	%
¿Cuál de las siguientes frases refleja su opinión acerca de las formas de Gobierno?	
1.-La Democracia es Preferible a Cualquier forma de Gobierno	68.4
2.-Para la gente como uno, da lo mismo un régimen u otro	22.5
3.-En algunas circunstancias, un régimen autoritario, una dictadura, es preferible a la democracia	9.1
2.- Nombre de la Variable: Certeza/Incertidumbre sobre las Reglas del Juego	
¿Cómo Calificaría usted las elecciones Presidenciales del 2 de Julio, diría que?	
1.-Las elecciones Presidenciales se llevaron a cabo en forma plenamente confiables	40.3
2.-En general estuvieron bien, aunque hubo algunas irregularidades menores	31.1
3.-La Elección estuvo llena de irregularidades y los resultados no son confiables	28.6
3.- Nombre de la Variable: Certeza/Incertidumbre sobre los Resultados	
¿Usted cree que los resultados de la elección Presidencial son plenamente confiables o cree que hay razones serias para dudar de los resultados del IFE?	
1.-Son plenamente confiables	52
2.-Sí hay razón para dudar	48
4.- Nombre de la Variable: Validez del conteo de votos (voto por voto)	
¿Es necesario o no es necesario hacer otro conteo voto por voto?	
1.-No es necesario hacer otro conteo voto por voto	57.3
2.-Sí es necesario hacer otro conteo voto por voto	42.7
5.- Nombre de la Variable: Validez de la Regla de Mayoría	%
¿Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación total es legítimo o no es legítimo?	
1.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación es legítimo	75.4
2.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación No es legítimo	24.6
5.- Nombre de la Variable: Validez de la Regla de Mayoría	%
¿Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación total es legítimo o no es legítimo?	
1.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación es legítimo	75.4
2.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación No es legítimo	24.6
6.- Nombre de la Variable: Fortaleza/Debilidad de la Democracia	
En su opinión ¿Qué va a suceder con la democracia en México después de la elección, se va a fortalecer o se va a debilitar?	
1.-La democracia en México después de la elección se va a Fortalecer	54.1
2.-La democracia en México después de la elección se va a debilitar	45.9
7.- Nombre de la Variable: Equidad y Libertad en los Procesos Electorales	
En general, ¿diría que las elecciones en nuestro país son?	
1.-Completamente libres y Equitativas	36
2.-Libres y Equitativas con algunos problemas menores	35.1
3.-En general libres y equitativas, pero con problemas severos	16.2
4.-Ni libres ni equitativas	12.8

8.- Nombre de la Variable: Sentimiento Postelectoral	
Debido a la situación posterior a las elecciones, ¿Cuál cree que es el sentimiento que más predomina entre la gente en estos días?	
1.-Confianza y Respeto	34.6
2.-Indignación e Incertidumbre	65.4

FUENTE: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/7/7>

ANEXO 2

ACTAS DE LAS SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE RELATIVAS A LA DISCUSIÓN SOBRE TEMA DE LA DESCONFIANZA EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2006

Sesión de Consejo General 15 de diciembre de 2006, 11:00 horas.

El C. Consejero Presidente, Doctor Luis Carlos Ugalde Ramírez: Muchas gracias. Tiene la palabra la Consejera del Poder Legislativo, Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez.

La C. Consejera del Poder Legislativo, Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez: Gracias, señor Presidente, Consejeras, Consejeros, compañeros de partidos.

Alternativa Socialdemócrata considera como un acierto la decisión de este Consejo General de no quemar las boletas del Proceso Electoral recién terminado.

Desde nuestra perspectiva, ésta es una señal positiva; sin embargo es necesario reconocer que las recientes elecciones federales han suscitado numerosas suspicacias y que debido a ello las instituciones democráticas de nuestro país han quedado en entredicho para una parte considerable de la opinión ciudadana.

Las circunstancias del Proceso Electoral Federal de julio pasado, han sembrado ánimos de desconfianzas altamente costosas para México y a nadie conviene que la sombra de la duda o el descrédito permanezcan como un lastre para el desarrollo de la democracia nacional.

La ciudadanía necesita tener la certeza de que las instituciones encargadas de velar por la vida democrática del país, tengan la firme voluntad de hacer todo lo posible para disipar cualquier duda sobre el Proceso Electoral.

La credibilidad es una de las fortalezas más preciadas del Instituto Federal Electoral y esta institución tiene que hacer todo lo que se encuentra en sus manos para restituir el saldo negativo que en este rubro ha venido arrastrando desde el Proceso Electoral Federal del 2 de julio.

Declaración del C. Consejero del Poder Legislativo, Diputado Javier Hernández Manzanares

No estoy en contra de que se den las gracias, de que se agradezca la participación propia de la ciudadanía; pero me parece muy desproporcionada la cantidad de recursos económicos que se están utilizando para la campaña preelectoral y para el gasto poselectoral.

Me parece que es muy importante que podamos darle la confianza al ciudadano para que antes de la Jornada Electoral acuda a votar, para promover la participación de los mismos ciudadanos ante las mesas directivas de casilla como funcionarios, y efectivamente prevenir, sin lugar a dudas, lo que significan los delitos electorales.

Pero esa debiera ser la acción fundamental del Instituto Federal Electoral antes de la Jornada Electoral y la participación misma de la Jornada Electoral, como factor fundamental de la democracia.

Fuente: Sesión de Consejo General 31 de agosto de 2006. Pág. 29

Declaración de la C. Consejera Electoral, Maestra María Lourdes del Refugio López Flores

Hay recursos para que los Consejos Distritales puedan trabajar en campo, constatando la calidad del trabajo del Instituto, y ante la evidencia de alguna falla, de alguna deficiencia, los Consejeros han tenido también la posibilidad de reforzar los mecanismos para la atención del trabajo de la integración de las mesas directivas de casilla.

La Estrategia también, partiendo de la desconfianza que lamentablemente sigue siendo la premisa en la organización de las elecciones, la Estrategia previó que no hubiera condiciones de discrecionalidad en el reclutamiento, especialmente para los vocales de las Juntas Distritales.

Fuente: Acta de Consejo General. Pág. 41

Declaración del C. Consejero del Poder Legislativo, Diputado Luis Antonio González Roldán

En la etapa de la preparación electoral, que recientemente culmina, hemos perdido la confianza popular, la solicitamos inmersos entre las corrientes contradictorias de nuestros días en las que no nos perdemos y ante la cual optamos por seguir la línea recta ordenada por la ciudadanía y ordenada por las impostergables carencias de nuestro pueblo. _____

Pág. 42

Declaración del C. Consejero del Poder Legislativo, Senador Rutilio Cruz Escandón Cadenas

En el inicio de la Jornada Electoral, la Coalición "Por el Bien de Todos", hace un llamado a los ciudadanos y a las ciudadanas a que se hagan presentes en las casillas, a que no se dejen presionar, a que denuncien cualquier intento. A las autoridades electorales, especialmente a este Consejo General, le reiteramos la confianza en su imparcialidad y responsabilidad para ejercer totalmente sus facultades legales y con ello contribuir a que el sufragio y la voluntad de los mexicanos sea respetado. _____

Pág. 130

Declaración del C. Consejero del Poder Legislativo, Diputado Pedro Vázquez González

Esta situación no hizo más que generar desconfianza. Es decir, cómo es posible que un programa preliminar de resultados que presentó deficiencias y que resultó inacabado pueda arrojar un dato igual a un cómputo donde se tomaron en cuenta todas las actas de escrutinio y cómputo. _____

Preocupa que un acta no sea computada, que otras sean encontradas en el bordo de Xochiaca, que se presentase la denuncia de un capacitador del propio Instituto en el estado de Coahuila, quien manifestó que el Vocal de la Junta Distrital de esa entidad, José Luis Fernández, ordenó pasar actas de cómputo en blanco cuando tenían cifras que daban ventajas al candidato de la Coalición de la que somos parte, Andrés Manuel López Obrador. _____

Pero más preocupa que estas irregularidades se hayan presentado por cientos. _____

La prensa nacional e internacional han registrado diversos comunicados reveladores, como son los suscritos por más de un centenar de académicos prestigiados en el área de matemáticas y actuaría de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. _____

En estos comunicados expresa preocupación por las múltiples diferencias entre los datos reportados por los funcionarios de casilla, los detectados por la ciudadanía y los que aparecieron en este Programa de Resultados Electorales Preliminares, y con base a esto han manifestado desconfianza de los resultados oficiales. _____

Págs. 132-133

Declaración del Consejero Electoral, C. Rodrigo Morales Manzanares:

El Consejero Electoral, C. Rodrigo Morales Manzanares: Muchas gracias, Consejero Presidente; muy buenas tardes tengan todos ustedes. En primer lugar, creo que es de agradecer la difusión que los diversos medios de comunicación, la cobertura que hicieron el día de ayer, en una jornada tan trascendente para el país donde, por primera vez, se hicieron públicos, notorios, sin duda alguna, las sesiones por demás abiertas de cómputos distritales para la elección de Presidencia de la República. Me parece que se cerró un ciclo de una cobertura que, reitero, todo mundo agradecemos. _____

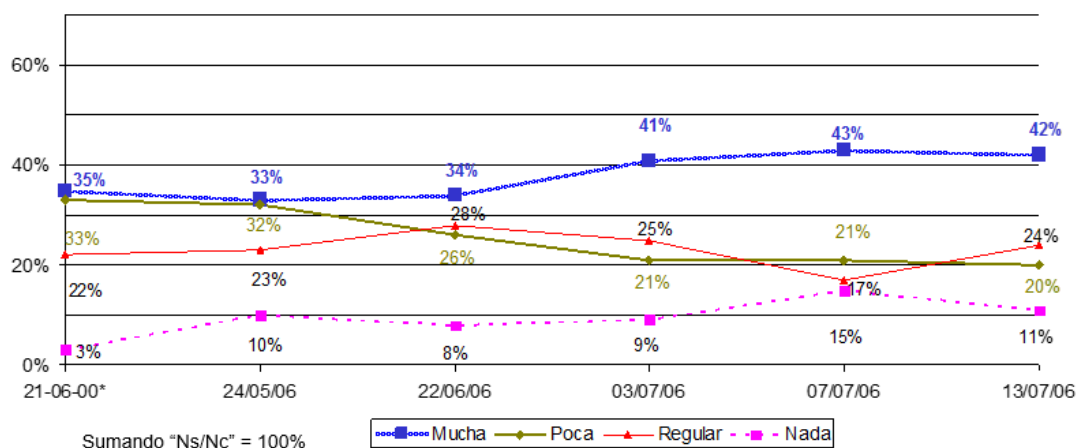
En segundo lugar, yo quisiera retomar la recomendación y el comentario del Senador César Camacho; que no se quede nada sin aclarar, y en ese sentido, creo que es importante ir desbrozando el asunto, respecto de problemas yo diría de percepción, no de votos, de percepción. En efecto, el Instituto Federal Electoral tendrá que ir aclarando distintos asuntos que se han generado en estos días. _____

Primer asunto, el ejercicio del Conteo Rápido. El lunes se tuvo una pronta respuesta, en una conferencia con los integrantes de este Comité Técnico Asesor que, a mi parecer, han generado ya la confianza suficiente, la explicación necesaria de lo que ocurrió en este ejercicio. _____

ANEXO 3

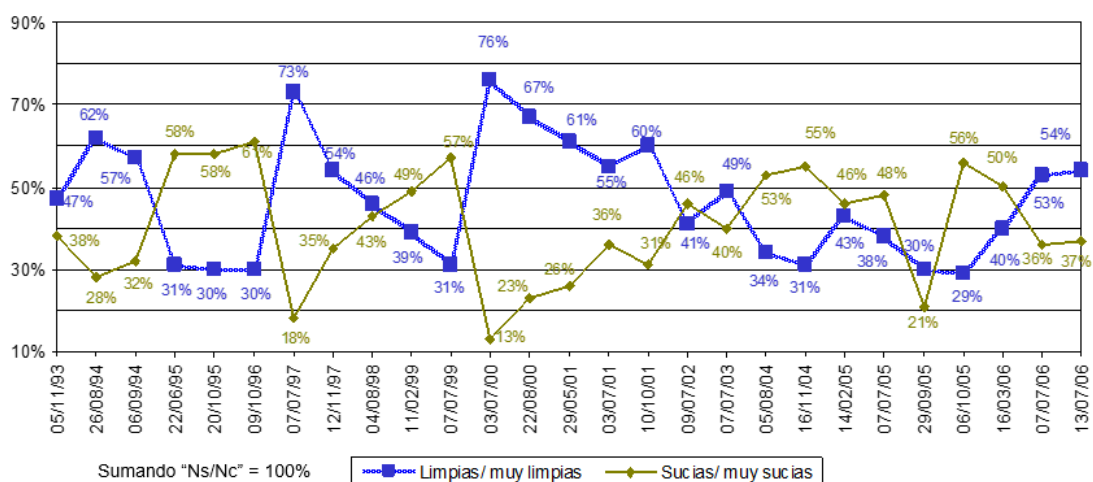
ENCUESTAS APLICADAS A POBLACIÓN ABIERTA SOBRE EL PROCESO ELECTORAL DE 2006

¿Qué tanta confianza tiene en el Instituto Federal Electoral?



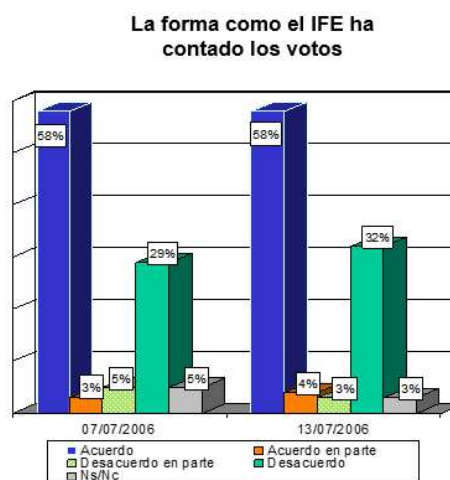
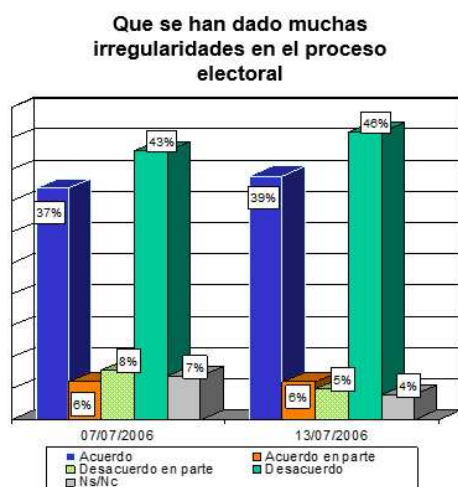
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

¿Cómo calificaría usted las elecciones en México: limpias o sucias?



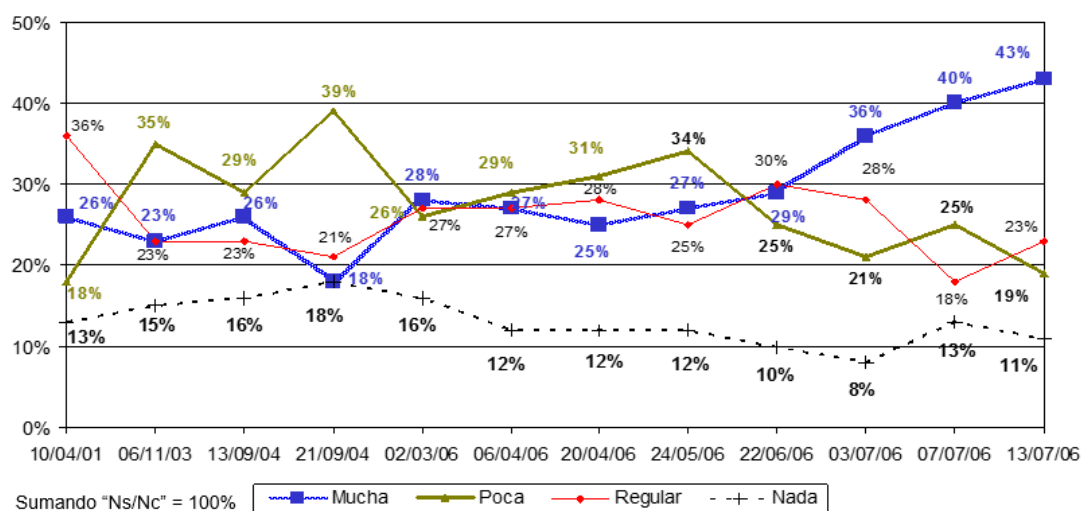
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

Y dígame, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con....?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

¿Qué tanta confianza tiene en el Tribunal Federal Electoral?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

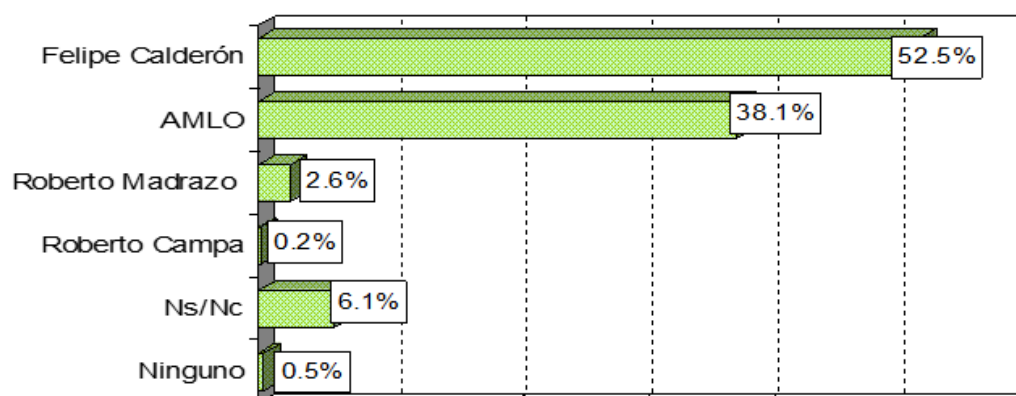
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el encargado de revisar las impugnaciones, calificar el proceso electoral y determinar quién ganó la elección para Presidente de la República. Dígame con lo que ha visto o escuchado de otros procesos el Tribunal Electoral ha...

	Porcentaje
Actuado apegado a la ley, o	67%
No	24%
Ns/Nc	9%
Decide de manera libre, o	73%
No	22%
Ns/ Nc	5%

	Porcentaje
Actuado en forma independiente de los partidos políticos, o	66%
No	27%
Ns/Nc	7%
Actuado en forma independiente del presidente Fox, o	69%
No	24%
Ns/ Nc	7%

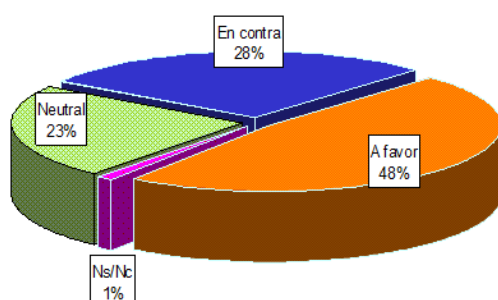
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2006.

Independientemente de su voto emitido, ¿quién cree que ganó la elección de Presidente de la República?



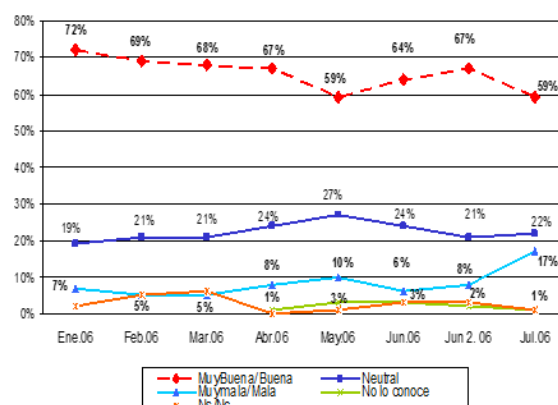
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

¿Está a favor o en contra del recuento de votos?

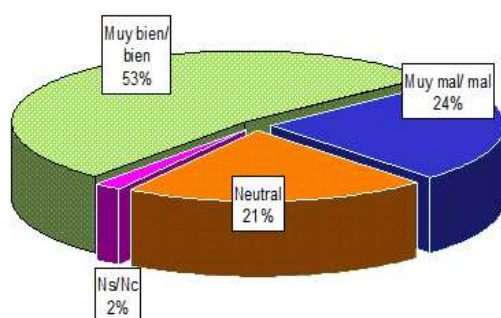


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

¿Cuál es su opinión del IFE?

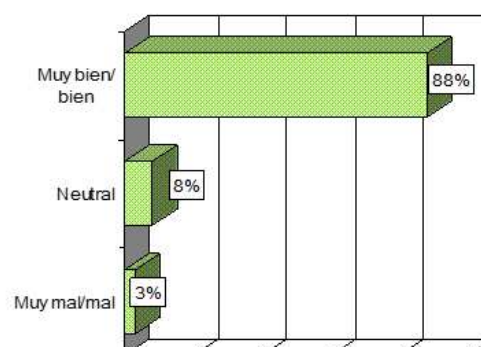


En términos generales, ¿cómo calificaría al proceso electoral del 2 de julio pasado?



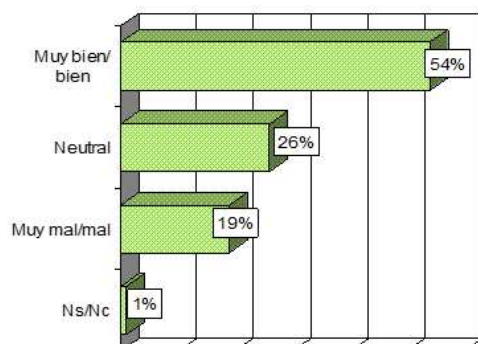
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

Votó por Felipe Calderón

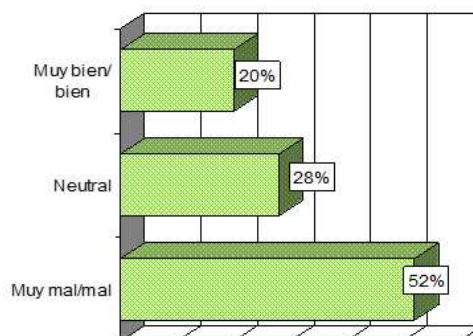


En términos generales, ¿cómo calificaría al proceso electoral del 2 de julio pasado?

Votó por Roberto Madrazo



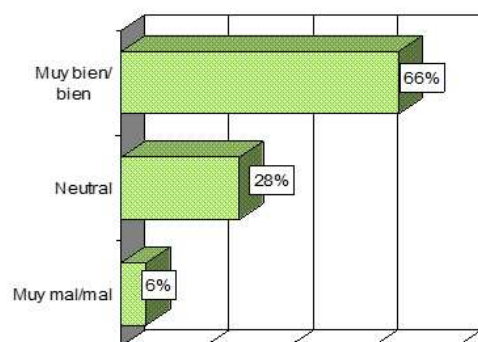
Votó por Andrés Manuel López Obrador



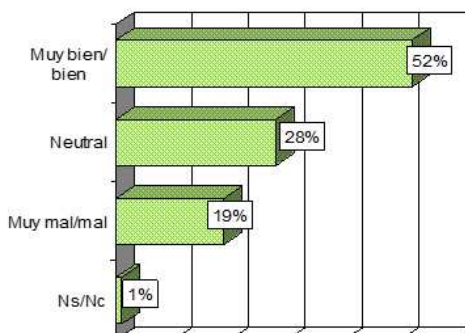
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

En términos generales, ¿cómo calificaría al proceso electoral del 2 de julio pasado?

Votó otros

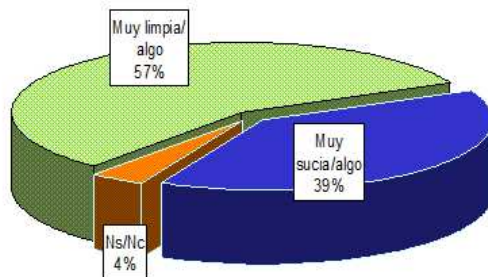


No votó

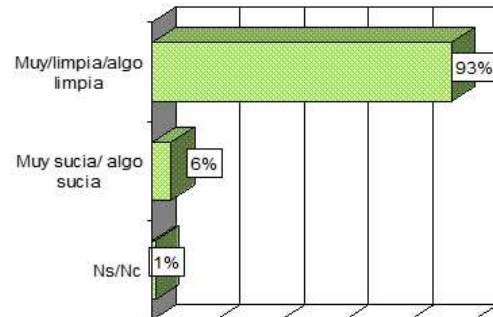


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**¿Cómo describiría la elección presidencial del 2 de julio pasado?
¿Diría que fue una elección limpia o sucia?**



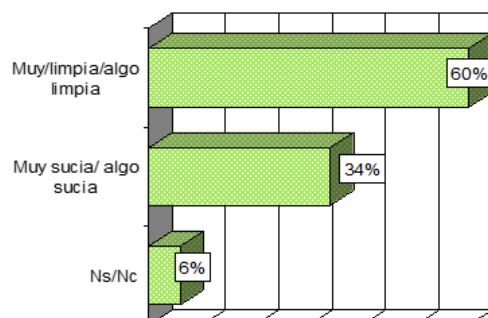
Votó por Felipe Calderón



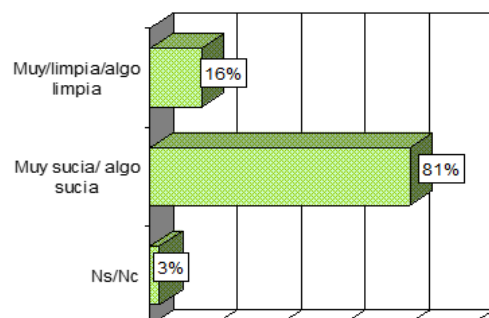
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**¿Cómo describiría la elección presidencial del 2 de julio pasado?
¿Diría que fue una elección limpia o sucia?**

Votó por Roberto Madrazo

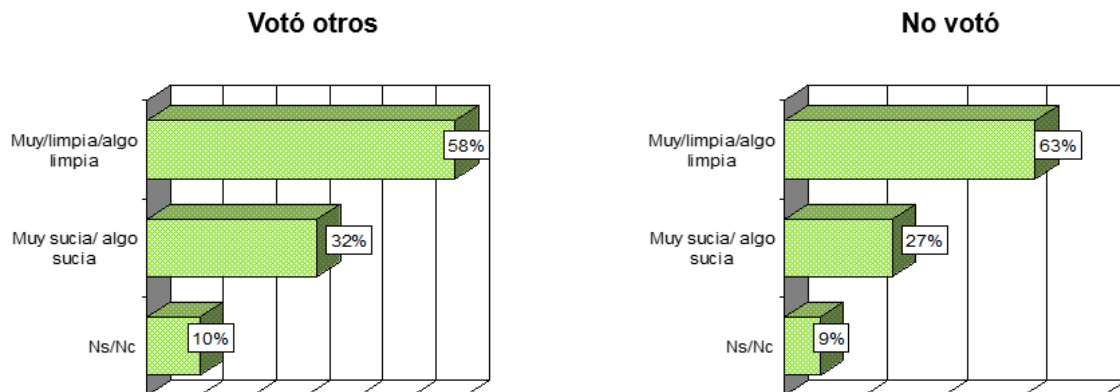


Votó por Andrés Manuel López Obrador



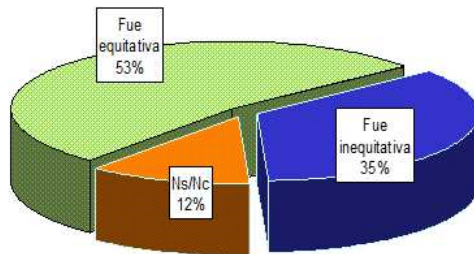
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**¿Cómo describiría la elección presidencial del 2 de julio pasado?
¿Diría que fue una elección limpia o sucia?**



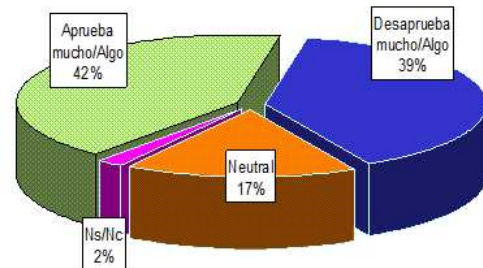
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**En términos generales, ¿la
elección presidencial fue
equitativa o inequitativa entre
todos los candidatos?**

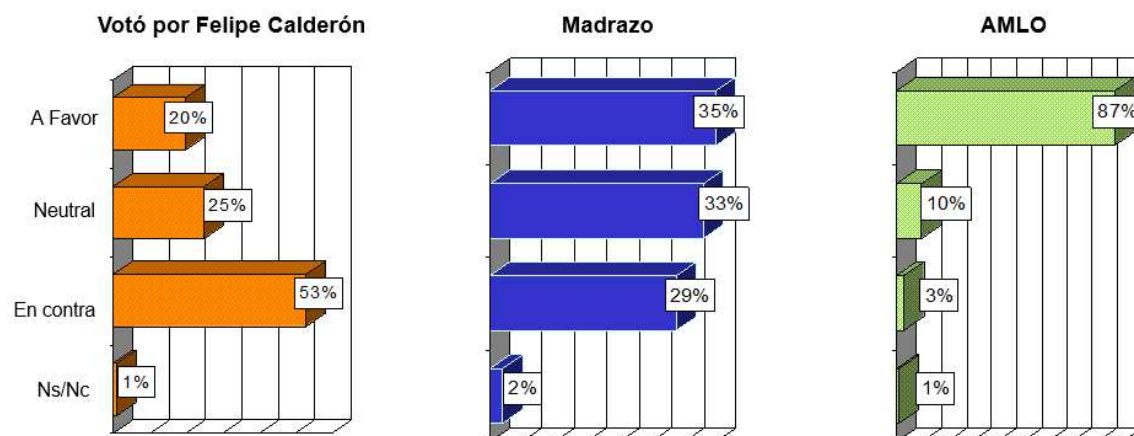


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

**El candidato de la coalición
PRD/PT/Convergencia, Andrés Manuel
López Obrador, ha impugnado el
resultado de las elecciones
presidenciales del 2 de julio ante el
Tribunal Electoral del Poder Judicial de
la Federación. ¿usted aprueba o
desaprueba que AMLO haya impugnado
el resultado de las elecciones?**

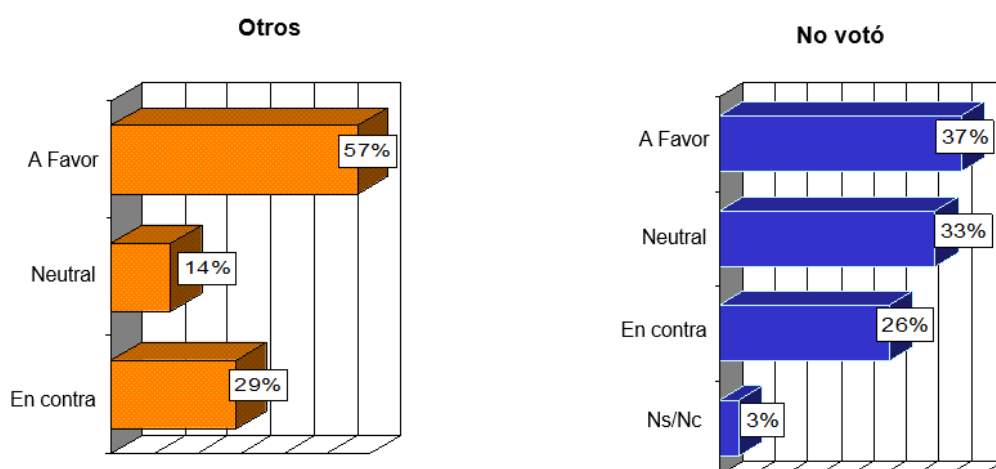


Durante las últimas semanas Andrés Manuel López Obrador ha declarado que se deben contar nuevamente los votos de la elección presidencial a fin de que se aclaren las dudas sobre el ganador de la misma. Con lo que usted sabe o ha oído, ¿está a favor o en contra de que se cuenten nuevamente los votos de la elección presidencial?



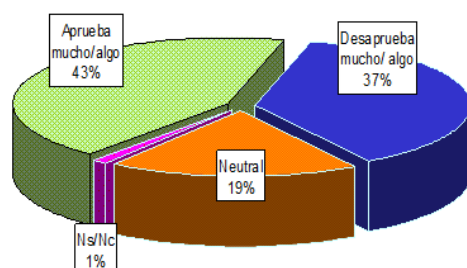
Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

Durante las últimas semanas Andrés Manuel López Obrador ha declarado que se deben contar nuevamente los votos de la elección presidencial a fin de que se aclaren las dudas sobre el ganador de la misma. Con lo que usted sabe o ha oído, ¿está a favor o en contra de que se cuenten nuevamente los votos de la elección presidencial?



Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

¿Y usted está de acuerdo o en desacuerdo con que Andrés Manuel López Obrador haya convocado a sus seguidores a una resistencia “pacífica” con el fin de que se cuenten nuevamente los resultados de la elección presidencial?

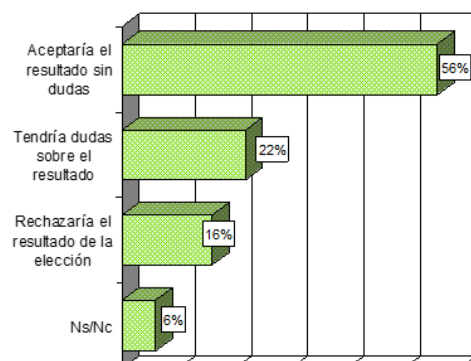


Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitirá en septiembre próximo la decisión final sobre el resultado de la elección presidencial. Hay tres posibles decisiones que puede tomar el Tribunal. ¿Cuál es la que usted prefiere?

Declarar presidente electo a Felipe Calderón	45%
Declarar presidente a AMLO	26%
Anular el resultado de la elección	20%
Ns/Nc	9%

Ahora dígame por favor, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declara a Felipe Calderón presidente electo, ¿usted...?



Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

Ahora le voy a mencionar una institución. Dígame si usted tiene una muy buena, buena, mala o muy mala opinión de ella. Si no la conoce, por favor dígamelo.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

	Ene 06	Jul 06
Muy buena/buena	45	46
Neutral	27	26
Muy mala/ mala	20	11
No la conoce	8	11
Ns/Nc	-	5

¿Cómo calificaría usted la actuación de cada una de las siguientes autoridades durante el proceso electoral actual?

Instituto Federal Electoral

	Ene 06	Jul 06
Muy buena/buena	75	60
Neutral	18	19
Muy mala/ mala	6	20
Ns/Nc	1	1

Presidencia de la República

	Ene 06	Jul 06
Muy buena/buena	53	54
Neutral	33	26
Muy mala/ mala	13	18
Ns/Nc	1	1

Fuente: *El Universal*, 27 de julio de 2006, pp. A1 y A11.

FUENTE:<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n870MBeoUt4J:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21889/108544/file/Diapositiva%25202+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>

TABLA. 6. PREGUNTAS DEL CUESTIONARIO: APOYO A LA DEMOCRACIA
 Y PERCEPCIONES DE INCERTIDUMBRE INSTITUCIONAL

1.-Nombre de la Variable: Apoyo a la Democracia (Variable Ancla)	%
¿Cuál de las siguientes frases refleja su opinión acerca de las formas de Gobierno?	
1.-La Democracia es Preferible a Cualquier forma de Gobierno	68.4
2.-Para la gente como uno, da lo mismo un régimen u otro	22.5
3.-En algunas circunstancias, un régimen autoritario, una dictadura, es preferible a la democracia	9.1
2.- Nombre de la Variable: Certeza/Incertidumbre sobre las Reglas del Juego	
¿Cómo Calificaría usted las elecciones Presidenciales del 2 de Julio, diría que?	
1.-Las elecciones Presidenciales se llevaron a cabo en forma plenamente confiables	40.3
2.-En general estuvieron bien, aunque hubo algunas irregularidades menores	31.1
3.-La Elección estuvo llena de irregularidades y los resultados no son confiables	28.6
3.- Nombre de la Variable: Certeza/Incertidumbre sobre los Resultados	
¿Usted cree que los resultados de la elección Presidencial son plenamente confiables o cree que hay razones serias para dudar de los resultados del IFE?	
1.-Son plenamente confiables	52
2.-Sí hay razón para dudar	48
4.- Nombre de la Variable: Validez del conteo de votos (voto por voto)	
¿Es necesario o no es necesario hacer otro conteo voto por voto?	
1.-No es necesario hacer otro conteo voto por voto	57.3
2.-Sí es necesario hacer otro conteo voto por voto	42.7
5.- Nombre de la Variable: Validez de la Regla de Mayoría	%
¿Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación total es legítimo o no es legítimo?	
1.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación es legítimo	75.4
2.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación No es legítimo	24.6
5.- Nombre de la Variable: Validez de la Regla de Mayoría	%
¿Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación total es legítimo o no es legítimo?	
1.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación es legítimo	75.4
2.-Un triunfo electoral de menos de 1 por ciento de la votación No es legítimo	24.6
6.- Nombre de la Variable: Fortaleza/Debilidad de la Democracia	
En su opinión ¿Qué va a suceder con la democracia en México después de la elección, se va a fortalecer o se va a debilitar?	
1.-La democracia en México después de la elección se va a Fortalecer	54.1
2.-La democracia en México después de la elección se va a debilitar	45.9
7.- Nombre de la Variable: Equidad y Libertad en los Procesos Electorales	
En general, ¿diría que las elecciones en nuestro país son?	
1.-Completamente libres y Equitativas	36
2.-Libres y Equitativas con algunos problemas menores	35.1
3.-En general libres y equitativas, pero con problemas severos	16.2
4.-Ni libres ni equitativas	12.8

8.- Nombre de la Variable: Sentimiento Postelectoral	
Debido a la situación posterior a las elecciones, ¿Cuál cree que es el sentimiento que más predomina entre la gente en estos días?	
1.-Confianza y Respeto	34.6
2.-Indignación e Incertidumbre	65.4

FUENTE: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/7/7>

ANEXO 4

PERFIL CURRICULAR DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE 1991-2007

Consejo Electoral de 1990					
No.	Cargo	Nombre	Principal Actividad	Militancia	Instituciones Laborales
1	Presidente del Consejo General	Lic. Fernando Gutiérrez Barrios	Política	PRI	Sría. de Gobernación
1	Consejero Magistrado	Lic. Sonia Alcántara Magos	Leyes	Ninguna	ANNM
2	Consejero Magistrado	Lic. Manuel Barquín Álvarez	Leyes/Investigación	Ninguna	UNAM
3	Consejero Magistrado	Lic. Luis Espinosa Gorozpe	Academia/Leyes	Ninguna	Universidad de Veracruz, Colegio de Notarios en el Estado de Veracruz , Notarias
4	Consejero Magistrado	Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo	Academia	PRI	FLACSO, UNAM
5	Consejero Magistrado	Dra. Olga Hernández Espíndola	Leyes/Académica	Ninguna	UAM

6	Consejero Magistrado	Lic. Luis Tirado Ledezma	Leyes	Ninguna	
Consejo Electoral de 1994					
No.	Cargo	Nombre	Principal Actividad	Militancia	Instituciones Laborales
1	Presidente del Consejo General	Dr. Jorge Carpizo McGregor	Política/Académica	Ninguna	UNAM
2	Consejeros Ciudadanos	Mtro. José Woldenberg Karakowsky	Política/Investigación	PSUM, PMS, PRD	Nexos, Reforma, UNAM
3	Consejeros Ciudadanos	Mtro. Santiago Creel Miranda	Academia/ONG's	Ninguna	ITAM
4	Consejeros Ciudadanos	Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti	Academia/ONG's	Ninguna	
5	Consejeros Ciudadanos	Lic. Miguel Ángel Granados Chapa	Periodismo	Ninguna	Excélsior, Proceso, La Jornada, Reforma
6	Consejeros Ciudadanos	Dr. Ricardo Pozas Horcasitas	Investigación	Ninguna	UNAM, COMECSO, CLACSO, UNESCO, FLACSO, CONACYT, UCLA

7	Consejeros Ciudadanos	Lic. Fernando Zertuche Muñoz	Investigación	Ninguna	UNAM, Universidad Femenina de México
Consejo Electoral de 1996					
No.	Cargo	Nombre	Principal Actividad	Militancia	Instituciones Laborales
1	Consejero Electoral Presidente	Mtro. José Woldenberg Karakowsky	Investigación/Academia	PSMU, PMS, PRD	Nexos, Reforma, UNAM
1	Secretario Ejecutivo	Lic. Felipe Solís Acero	Política	PRI	TV Azteca, ISSSTE
1	Consejero Electoral	Dr. José Barragán Barragán	Investigación/Academia	Ninguna	UNAM
2	Consejero Electoral	Lic. Jesús Cantú Escalante	Investigación/Academia	Ninguna	El porvenir de Monterrey
3	Consejero Electoral	Dr. Jaime Cárdenas Gracia	Investigación/Academia	Ninguna	
4	Consejero Electoral	Mtro. Alonso Lujambio Irazábal	Investigación/Academia	Ninguna	ITAM, ONU, SEP
5	Consejero Electoral	Dr. Mauricio Merino Huerta	Investigación/Academia	Ninguna	INAP, CONAPRED, BID, AMC, La Jornada, IFAI, COPLADE-Tabasco

6	Consejero Electoral	Mtro. Juan Molinar Horcasitas	Política	PAN	IMSS, SCyT
7	Consejero Electoral	Dra. Jacqueline Peschard Mariscal	Investigación/Academia	Ninguna	UNAM, ONU, Centro Woodrow Wilson, IFAI
8	Consejero Electoral	Dr. Emilio Zebadúa González	Política	PRD	SNTE

Consejo Electoral de 2003

No.	Cargo	Nombre	Principal Actividad	Militancia	Instituciones Laborales
1	Consejero Presidente	Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez	Academia/Política	PRI	CIDE, Harvard, ITESM, Universidad Americana, Reforma, El Universal
1	Secretario Ejecutivo	Lic. Fernando Zertuche Muñoz	Investigación	PRI	UNAM, Universidad Femenina de México
1	Consejero Electoral	Mtro. Andrés Albo Márquez	Política	Ninguna	Banamex, ITAM, Universidad Iberoamericana
2	Consejero Electoral	Mtro. Virgilio Andrade Martínez	Política	PRI	ITAM, COFEMER, UAM, El financiero, CNN en español

3	Consejero Electoral	Lic. Marco Antonio Gómez Alcantar	Política	PVEM	Baker & McKenzie y la Firma de Arthur Andersen
4	Consejero Electoral	Mtra. María Teresa de Jesús González Luna Corvera	Academia/Política	Ninguna	ITESO
5	Consejero Electoral	Lic. Luisa Alejandra Latapí Renner	Política	PRI	Agencia de relaciones públicas Burson-Marsteller México
6	Consejero Electoral	Mtra. María Lourdes del Refugio López Flores	Academia	Ninguna	UANL, Universidad de Monterrey
7	Consejero Electoral	Lic. Rodrigo Morales Manzanares	Investigación	PAN	GEA S. C., CEPNA
8	Consejero Electoral	Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez	Investigación/Academia	PAN	UNAM, FLACSO, UCLA,